

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM  
REDE NACIONAL – PROFIAP**

**SÉRGIO SÁVIO FERREIRA DA CONCEIÇÃO**

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE  
OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE: UMA ANÁLISE  
SOBRE A ATUAÇÃO E PERCEPÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS  
NO PROCESSO**

**SÃO CRISTÓVÃO (SE)  
MARÇO DE 2019**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

C744f Conceição, Sérgio Sávio Ferreira da  
Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo / Sérgio Sávio Ferreira da Conceição ; orientadora Maria Conceição Melo Silva Luft. – São Cristóvão, SE, 2019.  
112 f. : il.

Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, 2019.

1. Administração pública. 2. Contratos administrativos. 3. Terceirização. 4. Universidade Federal de Sergipe. I. Luft, Maria Conceição Melo Silva, orient. II. Título.

CDU 351.712.2.028

**SÉRGIO SÁVIO FERREIRA DA CONCEIÇÃO**

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE  
OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE: UMA ANÁLISE  
SOBRE A ATUAÇÃO E PERCEPÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS  
NO PROCESSO**

Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Sergipe, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 15/03/2019

**Banca Examinadora**

---

Profª Dra. Maria Conceição Melo Silva Luft  
Universidade Federal de Sergipe  
Orientadora

---

Profª Dra. Maria Elena Leon Olave  
Examinadora Interna

---

Profº Dr. Rosalvo Ferreira Santos  
Examinador Externo

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa, Lidiane, pelo amor e companheirismo irrestritos durante nossa convivência e pela paciência nas horas de maior estresse da construção desse trabalho.

Aos amigos do EFISCON, por toda ajuda despendida na construção da pesquisa.

À minha orientadora, Professora Ceiça, pelos ensinamentos e pela forma de tratamento dispensada, sempre muito cordial e gentil.

Aos professores do PROFIAP, pelos valiosos ensinamentos.

Aos colegas da turma PROFIAP 2017, pela troca de experiências e pelos incentivos.

## RESUMO

Rotineiramente, em se tratando de terceirização de serviços, é comum pensar que o interesse público está devidamente alcançado com a consequente contratação da empresa prestadora, mediante processo licitatório. No entanto, a execução do contrato, nos termos daquilo pactuado, é, possivelmente, a fase mais crítica de todo o processo, uma vez que é por meio dessa atividade que serão garantidos o atingimento de todos os objetivos previamente planejados. Para que essa fase crucial seja desenvolvida da forma mais eficiente possível, é indicado que a administração nomeie Gestores e Fiscais de Contratos capacitados, possibilitando que essas figuras funcionem como garantidoras da melhor execução do objeto. Nesse contexto, o presente trabalho teve como objetivo investigar a percepção dos agentes participantes (Gestor, Fiscais e Prepostos) sobre o processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe. A abordagem teórica está baseada nos conceitos do processo de terceirização, com foco na administração pública, além de se pautar nos contratos administrativos e suas características, e de gestão e fiscalização de contratos, focada na atuação e responsabilidades dos agentes. Para atingimento deste objetivo foi realizado um estudo qualitativo, de abordagem descritiva, adotando-se o estudo de caso único como estratégia de pesquisa. Os dados foram coletados mediante entrevistas semiestruturadas (com Gestor, Fiscais e Prepostos), pesquisa documental e observações diretas, e posteriormente submetidos à análise de conteúdo de forma a agrupar as respostas pelas categorias e elementos de análise propostos. A análise dos dados permitiu situar a atuação e percepção dos participantes sobre o processo, possibilitando identificar suas maiores dificuldades, receios, como os mesmos se sentem executando a função e, sobretudo, quais são suas sugestões para o aperfeiçoamento da prática, baseado naquilo que observam e convivem no dia a dia. Conclui-se, assim, que há condições satisfatórias de execução das atividades por parte dos agentes, baseado na análise das respostas aos elementos propostos, seja no âmbito daquilo disponibilizado, condições de trabalho, seja nos condicionantes necessários às atribuições. Ademais, no que tange à percepção, foi possível constatar que há boa percepção por parte dos respondentes acerca do seu papel no processo, ou seja, existe um entendimento satisfatório daquilo que é esperado de cada um, frente ao que é efetivamente executado.

**Palavras-chave:** Contratos públicos. Execução contratual. Fiscalização de contratos. Terceirização.

## **ABSTRACT**

Routinely, when it comes to outsourcing services, it is common to think that the public interest is properly achieved with the consequent hiring of the provider, through a bidding process. However, the execution of the contract, in accordance with that agreed upon, is possibly the most critical phase of the whole process, since it is through this activity that the achievement of all previously planned objectives will be guaranteed. In order for this crucial phase to be carried out as efficiently as possible, it is advisable for management to appoint managers and prosecutors for trained contracts, enabling them to function as guarantors of the best execution of the object. In this context, the objective of this study is to investigate the perception of the participating agents (managers, prosecutors and prepossessioners) on the process of supervision of outsourcing contracts at the Federal University of Sergipe. The theoretical approach is based on the concepts of the outsourcing process, focusing on public administration, as well as on administrative contracts and their characteristics, and on contract management and supervision, focused on the performance and responsibilities of the prosecutors. To achieve this objective, a qualitative study was carried out, with a descriptive approach, adopting the single case study as a research strategy. Data were collected through semi-structured interviews (with manager, tax and prepositions), documentary research and direct observations, and later submitted to content analysis in order to group the answers by the proposed categories and elements of analysis. The analysis of the data allowed to situate the participants' perception of the process, allowing them to identify their greatest difficulties, fears, how they feel performing their function and, above all, what are their suggestions for improving the practice based on what they observe and live together day by day. It is concluded, therefore, that there are satisfactory conditions for the execution of the activities by the agents, based on the analysis of the responses to the proposed elements, either within the scope of what is available, working conditions, or in the conditions necessary for the assignments. In addition, with regard to perception, it was possible to verify that there is a good perception on the part of the respondents about their role in the process, that is, there is a satisfactory understanding of what is expected of each one, compared to what is actually executed.

**Key-words:** Contractual execution. Inspection of contracts. Outsourcing. Public contracts.

## **LISTA DE FIGURAS**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Diagrama conceitual .....               | 21 |
| Figura 2 – Três fases da análise de conteúdo ..... | 52 |
| Figura 3 – Organograma (UFS).....                  | 57 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Tipos de terceirização .....                 | 24 |
| Quadro 2 – Questões de pesquisa .....                   | 45 |
| Quadro 3 – Protocolo de observação .....                | 51 |
| Quadro 4 – Categorias e elementos de análise .....      | 51 |
| Quadro 5 – Protocolo de pesquisa .....                  | 55 |
| Quadro 6 – Missão, visão e objetivos gerais (UFS) ..... | 56 |
| Quadro 7 – Principais elementos encontrados .....       | 89 |



## **LISTA DE GRÁFICOS**

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – Tempo de atuação no processo.....                         | 61 |
| Gráfico 2 – Quantidade de contratos fiscalizados / acompanhados ..... | 62 |

## **LISTA DE SIGLAS**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>CF</b>      | Constituição Federal                                 |
| <b>CGU</b>     | Controladoria Geral da União                         |
| <b>DOU</b>     | Diário Oficial da União                              |
| <b>EFISCON</b> | Escritório de Fiscalização de Contratos              |
| <b>IN</b>      | Instrução Normativa                                  |
| <b>MAX</b>     | Museu de Arqueologia Xingó                           |
| <b>MPF</b>     | Ministério Público Federal                           |
| <b>MPDG</b>    | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão |
| <b>TCU</b>     | Tribunal de Contas da União                          |
| <b>TST</b>     | Tribunal Superior do Trabalho                        |
| <b>UFRN</b>    | Universidade Federal do Rio Grande do Norte          |
| <b>UFS</b>     | Universidade Federal de Sergipe                      |

## SUMÁRIO

|          |   |    |
|----------|---|----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>   | 13 |
| 1.1      | CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO  | 15 |
| 1.2      | OBJETIVOS   | 18 |
| 1.3      | JUSTIFICATIVA   | 18 |
| 1.4      | ESTRUTURA DO TRABALHO   | 20 |
| <b>2</b> | <b>LEVANTAMENTO ANALÍTICO / CONCEITUAL</b>                                    | 21 |
| 2.1      | TERCEIRIZAÇÃO   | 22 |
| 2.1.1    | Aspectos históricos da terceirização  | 24 |
| 2.1.2    | Terceirização no serviço público  | 27 |
| 2.2      | GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA                   | 32 |
| 2.2.1    | Conceitos e Principais Características dos Contratos                          | 32 |
| 2.2.2    | Gestão e Fiscalização   | 36 |
| 2.2.2.1  | Atuação e responsabilidades dos atores envolvidos no processo de fiscalização | 38 |
| <b>3</b> | <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>  | 43 |
| 3.1      | CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA  | 43 |
| 3.2      | QUESTÕES DE PESQUISA  | 44 |
| 3.3      | MÉTODO DA PESQUISA  | 45 |
| 3.4      | ESTRATÉGIA DA PESQUISA  | 46 |
| 3.5      | FONTES DE EVIDÊNCIA   | 47 |
| 3.6      | CATEGORIAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE   | 50 |
| 3.7      | ANÁLISE DOS DADOS   | 51 |
| 3.8      | CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE  | 53 |
| <b>4</b> | <b>DESCRIÇÃO DO CASO</b>  | 55 |
| <b>5</b> | <b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>                                | 59 |
| 5.1      | ATUAÇÃO NO PROCESSO   | 59 |
| 5.1.1    | Tempo de atuação no processo  | 59 |
| 5.1.2    | Quantidade de contratos fiscalizados / acompanhados                           | 61 |
| 5.1.3    | Processo de nomeação para a função (Fiscais)                                  | 62 |
| 5.1.4    | Conhecimento da legislação de referência / cláusulas do contrato              | 63 |
| 5.1.5    | Recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis                        | 65 |
| 5.1.6    | Existência de mapeamento das atividades / Diferenças entre órgãos             | 66 |
| 5.2      | PERCEPÇÃO DO PROCESSO   | 68 |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 5.2.1    | Dificuldades para exercer a função .....                   | 68         |
| 5.2.2    | Relacionamento com outros atores no processo.....          | 72         |
| 5.2.3    | Relacionamento com a administração .....                   | 74         |
| 5.2.4    | Relacionamento com órgãos de controle.....                 | 75         |
| 5.2.5    | Criação do EFISCON / Terceirização no Serviço Público..... | 76         |
| 5.3      | MOTIVAÇÕES PARA AS FUNÇÕES .....                           | 79         |
| 5.3.1    | Incentivos .....   | 79         |
| 5.3.2    | Treinamentos oferecidos.....                               | 81         |
| 5.3.3    | Valorização e reconhecimento.....                          | 82         |
| 5.3.4    | Receios na execução da função .....                        | 84         |
| 5.4      | SUGESTÕES DE MELHORIAS .....                               | 86         |
| 5.4.1    | Sugestões de melhorias do processo.....                    | 86         |
| <b>6</b> | <b>CONCLUSÕES.....</b>                                     | <b>91</b>  |
| 6.1      | LIMITAÇÕES .....   | 95         |
| 6.2      | RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS .....                   | 96         |
|          | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                    | <b>97</b>  |
|          | <b>APÊNDICE A .....</b>                                    | <b>103</b> |
|          | <b>APÊNDICE B.....</b>                                     | <b>105</b> |
|          | <b>APÊNDICE C .....</b>                                    | <b>107</b> |
|          | <b>APÊNDICE D .....</b>                                    | <b>109</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

É notório que a maioria da nossa população ao pensar na força de trabalho presente no serviço público brasileiro se depare quase que exclusivamente com a imagem clássica, e muitas vezes distorcida, dos servidores públicos; aquela pequena parte da população que mediante provas de seleção, indicação política, ou por outros meios anteriores à Constituição Federal de 1988, conseguiu acesso a benesses que, via de regra, não são compartilhadas com a esmagadora massa de trabalhadores do setor privado, criando, assim, realidades laborais distintas dentro de um mesmo país, potencializadas por instrumentos presentes apenas de um dos lados, como estabilidade no emprego e aposentadoria integral, tendo sido esta última, inclusive, alvo de críticas mais fortes recentemente, estando prestes a sofrer sensíveis modificações, em um movimento oriundo de dois grandes pilares: 1) a pressão popular, mediante o sentimento crescente de desigualdade sentido pelos trabalhadores da iniciativa privada; 2) o argumento governamental de necessidade de ajuste de suas contas, argumento esse que encontra grande resistência pela pouca transparência com que os números são apresentados (JACINTO; RIBEIRO, 2015).

Entretanto, muitos esquecem, ou, em um menor grau, desconhecem que existe uma grande parcela de trabalhadores que prestam seus serviços aos mais variados órgãos públicos, mas que não estão inseridos no contexto dos benefícios que as carreiras no serviço público trazem, são os chamados trabalhadores terceirizados, pessoas que trabalham dentro de instituições públicas, convivendo e dividindo espaço e atividades diariamente com servidores públicos, mas que possuem vínculo de trabalho com uma empresa da iniciativa privada.

O movimento em direção à consolidação do uso do instrumento da terceirização no serviço público ganhou maior destaque no Brasil no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente com a edição do Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997, que definiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o rol de atividades que poderiam ser objeto de execução indireta, como visto no seu parágrafo 1º:

§1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Assim, a terceirização passou aos poucos a fazer parte do cotidiano das organizações públicas brasileiras, incentivada pelo movimento de reforma gerencial ao qual o país foi submetido, em que foi possível observar um claro desincentivo ao ingresso no serviço público pelas vias regulares até então utilizadas, inclusive com o lançamento de diversos planos de demissões voluntárias aos servidores, com o intuito de desinchar a folha salarial, e pelas reformas nas legislações de pessoal, extinguindo inúmeros cargos antes preenchidos via concurso público. Todo esse esforço acabou gerando, conseqüentemente, um incentivo à contratação via terceirização, na qual os custos empregados na mão de obra são visivelmente menores e não há, majoritariamente, a relação duradoura de trabalho. Esta forma de flexibilização das relações de emprego evita que a organização pública necessite ter vínculo direto com os seus prestadores, o que, na teoria, significa menor dispêndio de recursos por parte da mesma, passando a priorizar, em regra, apenas aquelas atividades que estejam relacionadas diretamente com suas finalidades institucionais.

Essa mudança de cenário terminou por gerar diversas peculiaridades no contexto administrativo dos órgãos públicos, sendo responsável pela criação e ampliação de atribuições e atores outrora inexistentes ou com pouca representatividade no contexto administrativo, a exemplo dos Fiscais e Gestores de Contratos, que, resumidamente, possuem a missão de representar a administração na relação contratual estabelecida com a empresa contratada e acompanhar a correta execução dos contratos administrativos formalizados, e dos chamados Prepostos, representantes da contratada e que são responsáveis pela interlocução entre o ente público e a empresa. Essa ampliação de atribuições evidenciou e trouxe à discussão a importância da gestão dos contratos na administração pública, atividade que não recebia a atenção devida dos dirigentes, conforme explanado na assertiva abaixo:

A impressão é que aos agentes administrativos parece que a assinatura do contrato exaure suas atividades, como se não fosse necessário mais nada, como se o interesse público fosse cumprido com a assinatura dele. Essa percepção é equivocada, sobretudo porque apreende o processo de licitação pública e de contrato administrativo isoladamente, sem atentar que um e outro não passam de meios para a consecução do interesse público, finalidade maior que norteia todas as atividades administrativas (NIEBUHR 2008, p. 471).

Toda esta preocupação com o assunto, contudo, não foi mera obra do acaso, fez parte, como já brevemente discutido, do processo de reforma administrativa pelo qual o Brasil passou e vem passando, iniciado ainda na década de 1990, e que tem como uma de suas principais características o fortalecimento dos órgãos de controle, o que, claramente, tem forte impacto

nos aperfeiçoamentos gerenciais verificados no período, tendo em vista que o aperto na fiscalização é, visivelmente, um catalisador de mudanças benéficas (AMORIM, 2009).

A principal implicação desta conjuntura no âmbito acadêmico foi o surgimento de uma situação de análise abrangente, passível de investigação por diversas óticas de estudo. Por exemplo, estudar os efeitos desta situação no quesito comportamental, refletindo sobre os efeitos desta abordagem no comportamento dos funcionários terceirizados frente aos servidores públicos ou, em outra possibilidade, pela ótica financeira, considerando que na maioria das vezes tais trabalhadores recebem um salário muito mais modesto, comparado aos servidores públicos, para executar atividades semelhantes.

Porém, apesar de estas serem abordagens que instigam investigações acadêmicas, o presente estudo optou por explorar uma vertente que, uma vez bem delineada, torna-se crucial para que a administração possa compreender melhor o processo executado e perceber em quais pontos há necessidade de ajustes ou aprimoramentos. Assim, pretendeu-se dar enfoque na forma como os agentes envolvidos na atividade de fiscalização contratual na Universidade Federal de Sergipe percebem todo o processo ao qual estão inseridos, externalizando situações ou procedimentos cotidianos e possibilitando uma análise acurada de como os próprios participantes enxergam essa atividade de importância singular no cotidiano da organização estudada.

Para tanto, nas seções seguintes deste capítulo são apresentados os aspectos chaves para a compreensão e entendimento inicial da presente pesquisa, de forma a demonstrar a viabilidade da mesma no âmbito acadêmico, porém sem deixar de lado a parte objetiva e profissional, visando a aplicabilidade e aproveitamento no ambiente administrativo.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A administração pública brasileira vem buscando ao longo do tempo criar e aperfeiçoar mecanismos que visem, por um lado, garantir com eficiência, eficácia e efetividade o fiel cumprimento dos objetos pactuados nos contratos administrativos celebrados, sem deixar de observar, contudo, a situação dos trabalhadores participantes desse processo, sobretudo no que tange ao respeito e garantia dos direitos trabalhistas individuais e coletivos, além de, mais

recentemente, voltar sua atenção a situações relacionadas ao bem-estar e às condições de trabalho disponibilizadas a esta população.

As organizações públicas no Brasil, em todas as esferas, enfrentam grave problema de alocação de pessoal em seus quadros; enquanto, para a população em geral, a percepção é de que há funcionários públicos demais no nosso país, a realidade não corrobora tal sentimento, segundo levantamento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015) a porcentagem de funcionários públicos no Brasil em relação ao total de trabalhadores não passava de 12%, enquanto que em países como Dinamarca e Noruega esse número chegava a 35%, comportamento reproduzido em diversos outros países desenvolvidos. Esse dado reflete uma situação que é perceptível para quem trabalha ou dirige um órgão público, não há pessoas suficientes para prestar serviços com os níveis de qualidade esperados.

Esse problema se apresenta com maior gravidade especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), dados levantados pela Universidade Federal de Sergipe no levantamento “UFS em números” (UFS, 2014) indicavam um déficit de mais de mil servidores na instituição, considerando o dimensionamento para o efetivo e ideal funcionamento da mesma. A obrigação de provimento das vagas é do Ministério da Educação (MEC), no entanto, por restrições orçamentárias, não há qualquer previsão de que isso ocorra em médio prazo, deixando uma lacuna de difícil reposição e praticamente forçando as universidades, e demais órgãos públicos, a recorrerem a um instrumento cada vez mais frequente, a terceirização de mão de obra.

A terceirização não supre por completo a falta dos servidores efetivos, uma vez que a ausência de vínculo direto do trabalhador com a organização limita consideravelmente a atuação dos contratados, no entanto outros tipos de problemas são enfrentados pelos órgãos nessa forma de contratação, dentre eles a dificuldade em se estabelecer um ambiente favorável de trabalho, considerando-se as diferenças salariais e laborais impostas, e, mais comumente, a dificuldade em fiscalizar a execução contratual a contento, ou seja, conseguir obter do prestador contratado efetivamente aquilo que foi pactuado no instrumento contratual.

A edição do Estatuto das Licitações (Lei Federal nº 8.666/93, mais precisamente no seu art. 67º) é um marco no quesito da fiscalização contratual no Brasil, tendo em que vista que apesar de legislações anteriores, a exemplo da Lei Federal nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 200/67, tratarem do tema, foi com a sanção desta lei que os órgãos públicos passaram a tratar o assunto com mais seriedade e profissionalismo, destacando maior atenção e preocupação, por exemplo,



na capacitação dos servidores que atuam no processo, além de envidar esforços no sentido de padronizar e regulamentar os procedimentos de fiscalização contratual, muito por conta do aperto nas auditorias dos órgãos de controle e considerando que o descumprimento do que reza a lei está sujeito a responsabilizações em diversas esferas, conforme é possível observar nas palavras de Silva (2012, p.75) “o Gestor de Contrato, por força de atribuições formalmente estatuídas, tem particulares deveres que, se não cumpridos, poderão resultar em responsabilização civil, penal e administrativa”.

Apesar desses avanços, um grande gargalo encontrado nos órgãos públicos se dá pelo fato de que os Fiscais nomeados, na sua grande maioria, possuem outras atribuições cotidianas. Aliás, a atividade de fiscalização contratual é quase sempre encarada pelos funcionários como uma atividade acessória, complementar, assim, não recebe a atenção necessária que o assunto mereceria. Ademais, historicamente a atividade ganhou fama de ser um tipo de “punição” ao servidor público, visto que, dentre outros motivos, a mesma não agrega qualquer benefício em termos financeiros ao mesmo, trazendo apenas o acréscimo de atribuição laboral e ainda considerando que a legislação que rege o assunto não possibilita a negativa do servidor em receber a atribuição de Fiscal por parte da administração, exceto em casos muito específicos. Assim, criou-se o “estigma” de que ser nomeado como Fiscal de algum contrato era algo negativo e destinado a servidores que não gozavam de prestígio dentro da organização (FURTADO, 2012).

Objetivamente, é importante ressaltar que a obrigatoriedade da fiscalização contratual, para os instrumentos contratuais pactuados pelos órgãos públicos, não se resume aos que possuem terceirização com cessão exclusiva de mão de obra, no entanto, considerando o delineamento da presente pesquisa, são enfatizadas situações que envolvam exclusivamente este recorte.

Nesse contexto, tem-se como problema de pesquisa a seguinte questão: **De que forma os agentes participantes da etapa de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe atuam e percebem este processo?**

Assim, a presente pesquisa buscou analisar, pela ótica dos agentes envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UFS, quais as atribuições e qual a percepção que cada um possui de sua atuação dentro do processo, visando, ao final, apresentar sugestões de melhorias que possam ser utilizadas pela instituição.

## 1.2 OBJETIVOS

Segundo Findlay (2006, p. 15), o “objetivo geral esclarece e direciona o foco central da pesquisa de maneira ampla”.

Com o presente estudo, pretendeu-se **investigar a atuação e percepção dos agentes participantes (Gestor, Fiscais e Prepostos) sobre o processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe.**

Já em relação aos objetivos específicos, definidos por Findlay (2006, p. 15), como os instrumentos que “delimitam os diferentes pontos a serem estudados visando concretizar o objetivo geral”, a presente pesquisa apresenta os seguintes:

- a) Identificar a atuação e atribuições dos envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra no âmbito da UFS;
- b) Descrever a percepção dos agentes envolvidos no processo de fiscalização de contratos de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe acerca do processo;
- c) Levantar quais as motivações para o desempenho das atividades de Fiscal (servidores da UFS) e Preposto (funcionários das empresas contratadas);
- d) Identificar sugestões de mudanças que possam melhor direcionar as atividades de fiscalização de contratos de mão de obra da UFS.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

O tema abordado na presente pesquisa foi escolhido, antes de tudo, pela atenção atual que o mesmo recebe no âmbito da administração pública brasileira, a julgar pelo visível crescimento nos últimos anos do número de orientações, instruções e demais normativos que tratam do tema na esfera federal e, também, pelos órgãos de controle externo, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União. Considera-se ainda de grande relevância, e que suscita investigação acadêmica, o fato de que desde a criação do Escritório de Fiscalização de Contratos – EFISCON por parte da UFS, em 2014, não se tem registro de qualquer tipo de estudo voltado para o tema, carecendo, assim, de análises que possam viabilizar ações modificativas e/ou corretivas nos rumos da política empregada.

Dados recentes divulgados em relatório consolidado pelo IPEA indicam que em 2014 a terceirização representava cerca de um quarto de todos os vínculos de trabalho formais no Brasil, representando 12,5 milhões de vínculos ativos, contra 35,6 nas relações tradicionais de emprego (IPEA, 2018). Esses números demonstram como o instituto da terceirização avança no Brasil e como, impulsionados pela recente reforma trabalhista e por decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, tendem a crescer cada vez mais.

No serviço público a realidade não é diferente, estima-se que a proporção de funcionários terceirizados nas IFES's chegue a 70% do total de servidores (IPEA, 2018), ou seja, hoje é praticamente impossível se pensar no funcionamento de um órgão público sem a presença de terceirizados.

Assim, mesmo considerando os trabalhos desenvolvidos por Castro (2010), Suñé (2011), Silva (2014), Marques (2015) e Lapa (2015), que, com pequenas diferenças de abordagem, objetivaram a análise de processos envolvendo contratos administrativos via estudo de caso em órgãos públicos, trazendo maior ênfase na temática da fiscalização contratual.

Considerando-se, ainda, a pesquisa de Medeiros (2014), que explorou a percepção dos agentes envolvidos sobre o processo de fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sob a ótica da Teoria da Agência, funcionando como agente inspirador ao presente trabalho, tendo em vista seu enfoque e a semelhança dos órgãos estudados, percebe-se que há espaço suficiente para trabalhar melhor o assunto, sobretudo na instituição objeto do presente estudo, que carece de discussões mais aprofundadas sobre o tema.

Dessa forma, é possível vislumbrar que um trabalho que analise esta questão de maneira objetiva, e que se disponha a oportunizar a participação efetiva dos atores do processo, pode ensejar os seguintes benefícios: 1) melhor alocação de recursos na organização, sejam eles financeiros, materiais ou humanos; 2) expressivo ganho institucional, uma vez que conhecendo melhor a realidade dos atores que formam o processo de fiscalização contratual dentro da organização é possível direcionar melhor os esforços no sentido de resolver possíveis gargalos existentes.

Ademais, é importante destacar a relevância do presente estudo considerando os seguintes pontos:

1. Os resultados alcançados por este estudo poderão subsidiar a administração da UFS nas ações relacionadas à terceirização de mão de obra, de forma científica, diminuindo, assim, possíveis práticas empíricas utilizadas;
2. O tema estudado está dentro dos assuntos abordados pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, visto que está no rol de atribuições de gestores públicos o zelo e a fiscalização do correto direcionamento daquilo pactuado pelos contratos administrativos.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para um melhor entendimento do presente trabalho por parte do leitor, o mesmo se divide em mais cinco capítulos, além deste introdutório, no qual são expostas a contextualização e problematização, os objetivos do estudo, e apresentada a justificativa que dá embasamento à necessidade de se pesquisar sobre o tema.

No segundo capítulo foi exposta a revisão teórica acerca dos principais conceitos relacionados à terceirização de mão de obra e suas particularidades, com foco na administração pública brasileira, contratos administrativos e o seu processo de fiscalização na administração pública, visando embasar o leitor das definições necessárias para o entendimento do trabalho.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho foi apresentada no terceiro capítulo, no qual foram discutidos, também, a caracterização do estudo e as questões de pesquisa, juntamente do roteiro de entrevistas e o tratamento que foi dado aos resultados obtidos com o mesmo.

No quarto capítulo, houve uma breve apresentação do caso e da instituição e setor estudado, já no capítulo número cinco, foram expostos os dados obtidos com a pesquisa, como também a análise dos resultados alcançados. A conclusão da pesquisa e as sugestões finais foram debatidas no sexto capítulo.

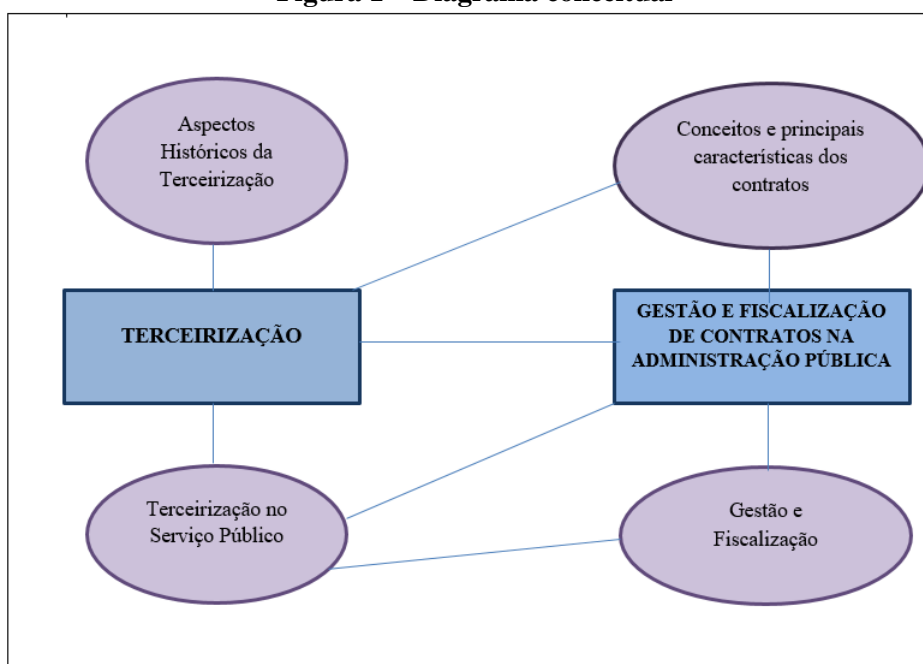
## 2 LEVANTAMENTO ANALÍTICO / CONCEITUAL

A construção do presente capítulo é pautada na necessidade de se conceituar e explicar os temas tratados nesta pesquisa, com o intuito de reunir e analisar publicações a respeito dos mesmos, visando munir o leitor de embasamento para compreensão dos constructos tratados durante o desenvolvimento do trabalho. Ademais, é por meio dos assuntos discutidos no referencial teórico que se torna possível a construção de uma metodologia sólida e que viabilize se explorar todo o potencial do trabalho, é mediante os temas aqui discutidos que foram desenvolvidas, por exemplo, as categorias e elementos de análise a serem estudadas.

Assim, inicialmente é discutida a questão da terceirização: seu histórico, principais conceitos e suas aplicações e interações na administração pública, considerando que é a partir da possibilidade de utilização desta ferramenta pelo poder público que surge a necessidade de se realizar, desenvolver e aprimorar o processo de fiscalização contratual, cerne da pesquisa, que aborda, ainda, aspectos legais inerentes aos contratos administrativos e as funções e detalhes de cada agente estudado nesta pesquisa.

Nessa perspectiva, a figura 01 (diagrama conceitual) visa resumir os assuntos discutidos e seu nível de importância para esta pesquisa.

**Figura 1 – Diagrama conceitual**



Fonte: **Elaborado pelo autor (2018)**

## 2.1 TERCEIRIZAÇÃO

Segundo Delgado (2005), terceirização é um neologismo derivado da palavra terceiro, que significa intermediário, interveniente. No âmbito organizacional, a aplicabilidade da terceirização é exatamente essa, a de transferir – em parte ou totalmente – a execução de um determinado serviço a outrem.

Na visão de Guimarães (2012), a palavra terceirização:

[...] tem sua origem na ciência da administração de empresas e que designa a transferência de parte da execução de serviços – que, em regra, não é inerente ao núcleo da empresa – permitindo assim a centralização das forças empresariais na efetiva atividade preponderante por ela desenvolvida (GUIMARÃES, 2012, p. 1).

Fica claro, pelos conceitos apresentados, que a terceirização é algo inerente ao trabalho, ou seja, é consenso que sua utilização e aplicabilidade, apesar de também possíveis em outros aspectos do cotidiano, resumem-se, prioritariamente, em designar situações que destaquem o processo laboral. Assim, nessa ótica, é possível concluir que a terceirização de um trabalho ocorre quando um indivíduo ou organização, que teria a obrigação de executá-lo, decide repassá-la a um terceiro; outra pessoa ou entidade que executará a tarefa mediante algum tipo de recompensa. Obviamente, dentro de um contexto organizacional, esta relação envolve situações muito mais complexas, que carecem de um pacto formalizado e com regras bem definidas.

Essa abordagem encontra apoio nas palavras de Marcelino (2009, p. 57), no qual a autora cita que terceirização é “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outros”. Além de possuir embasamento nas definições clássicas do direito do trabalho, que considera terceirização:

[...] um mecanismo anômalo de contratação de força de trabalho, que foge à fórmula clássica de relação empregatícia bilateral (CLT art. 2º e 3º). Com ela, surgem as figuras da empresa prestadora de serviços, contratante formal do empregado e, aparentemente o empregador, e a empresa tomadora de serviços, efetiva beneficiária da força de trabalho do obreiro, que se revela, em realidade, como um empregador disfarçado (CRUZ, 2012, p. 11).

Essa relação anômala de trabalho merece atenção especial por parte do tomador, no caso o órgão público, pois reverbera na atuação cotidiana do trabalhador ter que responder e manter-se vinculado a duas organizações diferentes, mesmo que a legislação possua ressalvas e até

proíba a subordinação hierárquica direta entre o órgão público e o trabalhador terceirizado, conforme se observa na súmula 331 do TST, na prática, não é o que acontece corriqueiramente, funcionando a empresa contratada com uma mera fornecedora de mão de obra e restando ao ente público as orientações diárias ao funcionário, configurando, assim, subordinação direta. Sobre este ponto, como bem detalha o autor, a organização pública deve manter a impessoalidade do trabalhador que executa o serviço.

Para o tomador, não deve importar a pessoa de quem está efetivamente prestando os serviços terceirizados, mas sim a atividade empresarial contratada, sendo irrelevante qualquer substituição de trabalhadores da prestadora. A empresa tomadora, na terceirização, contrata o serviço empresarial oferecido, mas não a mão de obra do trabalhador (GARCIA 2011, p. 354).

Contudo, é importante destacar que o modelo de terceirização praticado no país não se resume exclusivamente ao utilizado pelos órgãos públicos, sendo possível identificar a existência de variações conceituais, que apresentam flexibilizações e diferenciações em diversos aspectos, conforme verifica-se no quadro 01, importante para demonstrar as peculiaridades de cada tipo, sendo salutar a possibilidade de comparação entre as formas disponíveis.

**Quadro 1 – Tipos de terceirização**

(continua)

| TIPOS  | CONTEXTO   | EXEMPLOS DE ATUAÇÃO  |
|--|--|--|
| <b>Cooperativas de trabalhadores que prestam serviços para uma empresa contratante.</b>        | A cooperativa é contratada pela empresa principal com os trabalhadores recebendo por produção ou hora/aula. Normalmente são ex-trabalhadores demitidos e incentivados a montar uma cooperativa.  | Escolas e faculdades, além de demais empresas prestadoras de serviço.  |
| <b>Empresas externas, que pertencem a uma rede de fornecedores para uma empresa principal.</b> | Possivelmente, é a forma de subcontratação mais organizada, menos precária e que sofre menos. Trata-se de uma cadeia ampla de trabalho subcontratado que converge para o produto final de uma ou mais empresas principais.   | Setor automotivo (autopeças).  |
| <b>Empresas externas à(s) contratante(s).</b>  | São subcontratadas para tarefas específicas.   | Centrais de teleatendimento e construtoras.  |
| <b>Empresas de prestação de serviços internos à contratante.</b>                               | Essa é a forma clássica de terceirização, sobre a qual não pairam dúvidas da natureza das relações estabelecidas. São empresas contratadas de forma exclusiva ou não, de modo permanente ou não, para desenvolvimento de atividades dentro da contratante. Podem estar presentes tanto nas atividades secundárias quanto nas principais. | Setor produtivo e no de serviços, iniciativa privada e nos <b>serviços públicos</b> . Atividades de limpeza, manutenção, montagem, jardinagem, segurança, logística, recursos humanos etc. |

(conclusão)

|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>Personalidades Jurídicas (PJ's).</b>                                     | Empreendimentos sem empregados, que passam a realizar atividades que eram realizadas por trabalhadores assalariados normais. Esta é uma forma de terceirização que tem ganhado importância no cenário brasileiro. Embora seja constituída por um trabalhador apenas, há uma empresa interposta (a dele), que faz diminuir sensivelmente os custos com a força de trabalho (a sua própria) e a carga tributária que recai sobre as contratantes. | Tecnologia da informação em geral, engenharia, arquitetura, dentre outros. |
| <b>Quarteirização ou terceirização delegada (terceirização em cascata).</b> | Processo no qual é possível a subcontratação por empresas já subcontratadas, criando o efeito cascata.  | Empresas de refinaria.   |

Fonte: **Marcelino e Cavalcante (2012) – Adaptada**

Como já esclarecido, no presente trabalho foi abordada a forma de terceirização mais conhecida e difundida, que na classificação trazida pelos autores Marcelino e Cavalcante (2012) é chamada de **“Empresas de serviços internos à contratante”**, na qual os trabalhadores executam suas atividades nas dependências da contratante, dividindo espaços com contratados de outras empresas e com servidores públicos vinculados diretamente ao órgão contratante.

Assim, considerando os conceitos trazidos e, conjuntamente, a compreensão geral do que vem a ser a terceirização, foi explorado no próximo tópico, resumidamente, a forma como surgiu este fenômeno, analisando de que maneira se deu a utilização e fortalecimento da prática no Brasil e no mundo e o contexto histórico do seu desenvolvimento como opção à metodologia tradicional de contratação de prestação de serviços.

### 2.1.1 Aspectos históricos da terceirização

Apesar de alguns estudiosos indicarem que suas raízes datam da Revolução Industrial, na Inglaterra, é consenso entre os diversos autores pesquisados que a terceirização, tal qual se conhece nos dias atuais, teve seu efetivo início durante a segunda guerra mundial, por meio da indústria armamentista norte-americana, que, uma vez sobrecarregada pelo gigantesco número de pedidos recebidos, se viu obrigada a subcontratar outras empresas para atendê-los.



Esta abordagem é defendida por Castro (2000), que acrescenta:

Antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então (CASTRO, 2000, p. 75).

A partir dos bons resultados colhidos com a implementação da solução, este mecanismo continuou a ser utilizado no decorrer de todo o combate, e, em seguida, se firmou definitivamente como prática administrativa, recebendo as denominações *downsizing* ou *outsourcing* (termo mais difundido que significa descentralização) (CAVALCANTE, 2007).

Até então, o modelo de produção era baseado nos conceitos do Fordismo, que centralizava e detinha todas as etapas do processo, porém, com a inovação apresentada, as grandes empresas desenvolveram modelos baseados na diversificação da produção, atuando mediante parcerias, direcionando atividades, nos quais os serviços não essenciais ou as atividades meio são transferidos a outras empresas especializadas, com a finalidade de maximização da produtividade aliada à diminuição nos custos de produção. O caso que melhor ilustra este conceito é o Toyotismo (IZIDIO, 2017).

O que se viu a partir daí foi o crescente desenvolvimento e aperfeiçoamento da prática, e a incorporação dos seus conceitos pela administração pública, mais tardiamente. No entanto, é importante destacar que a terceirização quase sempre sobreviveu com opiniões divergentes sobre sua real eficácia. O incentivo ao seu uso emergia, na grande maioria das situações, do lado empresarial, preocupado em garantir lucratividade e competitividade, já as críticas e divergências, por outro lado, são ligadas a organizações que militam em defesa do garantimento dos direitos trabalhistas, considerando que o instituto da terceirização enseja cuidados adicionais neste ponto, sobretudo em relação ao constante apelo de flexibilização dos mesmos.

Já em território brasileiro, o fenômeno é um pouco mais recente, tendo sido importado em meados da década de 1950 por meio de empresas multinacionais, sobretudo do ramo automobilístico. Aqui, encontrou-se terreno fértil para a proliferação das ideias, tendo em vista que não havia regulamentação ou qualquer referência sobre o fenômeno, conforme corroborado na afirmativa:

Isto ocorre pela circunstância de o fato social da terceirização não ter tido, efetivamente, grande significado socioeconômico nos impulsos de industrialização experimentados pelo país nas distintas décadas que se

seguiram à acentuação industrializante iniciada nos anos 1930/40 (DELGADO, 2005, p. 429).

De acordo com Silva (2014), foi na década de 1960 que as primeiras empresas de trabalho temporário e de serviços terceirizáveis surgiram no país, no entanto, foi a partir de momentos de crise econômica, como os ocorridos na década de 1970, que tais empresas passaram a ganhar verdadeiramente força e importância.

Ainda de acordo com Silva (2014), desde sua implantação no Brasil, a terceirização se concentrava em atividades básicas e de custo reduzido, tais como limpeza, segurança, manutenção e transporte, porém, a partir da década de 1990, mediante novas políticas de trabalho instituídas pelo governo federal, a terceirização se expandiu para outras atividades, abarcando, inclusive, aquelas relacionadas à parte principal do processo produtivo.

Esta alteração de posicionamento é encarada por Pochmann (2008, p. 63 apud SILVA, 2014, p. 16) da seguinte forma:

Percebe-se, portanto, que a partir do novo ambiente econômico de liberação comercial e financeira aprofundado pelo Plano Real, houve importante constrangimento interno à expansão produtiva. Naquela oportunidade, as empresas de terceirização de mão de obra apresentaram-se como mais uma possibilidade de redução de custos do trabalho.

Com esse objetivo, ganhou dimensão crescente a superterceirização. Ou seja, a terceirização da mão de obra cada vez mais vinculada ao exercício de atividade-fim nos setores de atividade e negócios da economia nacional. Por força disso, as atividades terceirizadas de destaque passaram a ser a de supervisão, inspeção de qualidade, vendas, analistas, gerentes, técnicos, entre outras.

Ou seja, é consenso que o fenômeno da terceirização encontrou as facilidades de desenvolvimento necessárias no período mais agudo das mudanças gerenciais as quais o Brasil foi submetido na década de 1990, tendo sido lançada as bases para que, posteriormente, com aperfeiçoamento da legislação e com o crescimento de empresas especializadas no assunto, possibilitasse a participação efetiva da administração pública neste processo, passando a ter, inclusive, posição de destaque na condução desta mudança de cenário trabalhista. É o que vamos investigar no próximo tópico, a relação entre terceirização e a administração pública brasileira.

### 2.1.2 Terceirização no serviço público

Em ordem cronológica, a administração pública incorporou o conceito de terceirização por meio da edição do Decreto-Lei nº 200/67, que estabelece como diretriz do governo federal a descentralização, autorizando, quando possível, a contratação de forma indireta. Posteriormente, como bem explica Silva (2014, p. 35) a “Lei nº 5.645/70 delimitou os parâmetros da contratação indireta pela administração”, considerando que a mesma, em seu art. 3º, traz uma lista de atividades passíveis de terceirização por parte da administração. Dando prosseguimento, houve a edição da Lei nº 5.845/72 que visava regulamentação semelhante, além do Decreto-Lei nº 2.300/86 e, por fim, a legislação vigente que versa sobre a terceirização no serviço público, a Lei Federal nº 8.666/93, também conhecida como estatuto das licitações, conforme visto no capítulo 1, que objetivou regulamentar o art. 37 da Constituição Federal e consolidar os conceitos relativos ao tema.

No que tange ao conjunto de regramentos posteriores à Lei nº 8.666/93, os mais relevantes são os seguintes:

- **Decreto nº 2.271/97:** dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- **Lei nº 9.632/98:** dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- **Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 e suas alterações:** ementa que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não;
- **Instrução Normativa (IN) nº 05/2017:** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
- **Decreto nº 9.507/2018:** Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Tais normativos foram, ou ainda são, de extrema importância para o desenvolvimento da atividade de terceirização nas organizações públicas brasileiras, uma vez que possibilitaram avanços e padronizaram situações antes ignoradas. Por exemplo, de acordo com o Decreto nº

2.271/97, já tratado anteriormente nesse trabalho, a administração pública só pode terceirizar atividades que não estejam encartadas nas competências de cargo público, como se vê:

Art. 1º [...] § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Esse é um exemplo claro da questão legalista que envolve a administração pública, só fazer o que está previsto em lei, em obediência ao princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Assim, fica evidente que para haver terceirização no serviço público é preciso que esta possibilidade esteja prevista em lei. Partindo desse princípio, a seguir serão apresentadas e discutidas, resumidamente, as possibilidades atuais de terceirização, de acordo com a interpretação do arcabouço legal em vigor e com o entendimento de determinada corrente de doutrinadores:

- 1. Licitações e Contratos:** Possivelmente a forma mais tradicional de se terceirizar serviços na administração pública. Permite que o órgão interessado abra disputa visando a contratação de terceiro, mediante a apresentação da proposta mais vantajosa, para a execução indireta de serviços, com ou sem mão de obra exclusiva.  
As licitações são, quase sempre, acompanhadas de contratos administrativos que disciplinam as regras da contratação e a “[...] estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).
- 2. Contratação Temporária de Servidores:** Possibilidade instituída pelo art. 37º, IX da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 8.745/93, “permite o ingresso de pessoas no quadro funcional de entidades da administração sem o requisito do concurso público” (SILVA, 2014, p. 37). É tratada como uma hipótese de terceirização, uma vez que não se submete aos métodos tradicionais de recrutamento e seleção do serviço público, tampouco gera vinculação duradoura para com o contratado.
- 3. Concessão e Permissão:** Disciplinadas pela Lei nº 8.987/95, são viabilizadas mediante licitação, porém com características específicas. Permissão é ato administrativo discricionário e precário, mediante o qual é consentida ao particular alguma conduta em que exista interesse predominante da coletividade (SILVA, 2014). Já a concessão, é o contrato entre a Administração Pública e uma empresa particular, pelo qual o governo transfere ao segundo a execução de um serviço público, para que este o exerça em seu

próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário, em regime de monopólio ou não (ORTEGA, 2015).

**4. Outras Hipóteses:** A Carta Magna brasileira prevê, ainda, situações de possibilidade de terceirização para os serviços de saúde, educação e assistência social.

Esse entendimento, contudo, não goza de unanimidade entre os teóricos, visto que existem diversos questionamentos acerca da caracterização de concessões e permissões, por exemplo, como terceirização. Sobre o tema, Pietro (2005) analisa da seguinte forma:

A concessão tem por objeto um serviço público; não uma determinada atividade ligada ao serviço público, mas todo o complexo de atividades indispensáveis à realização de um específico serviço público, envolvendo a gestão e a execução material. (...) A Administração transfere o serviço em seu todo, estabelecendo as condições em que quer que ele seja desempenhado; a concessionária é que vai ter a alternativa de terceirizar ou não determinadas atividades materiais ligadas ao objeto da concessão. A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público (PIETRO, 2005, p. 239).

Resta claro que na hipótese de terceirização, há apenas a transferência da execução material de determinadas atividades, enquanto que nos casos de concessões e permissões de serviços públicos, as empresas recebem, também, a gestão operacional da coisa (SILVA, 2011).

Ratificando este entendimento, Melo (2010) esclarece que:

(...) nos simples contratos de prestação de serviço, o prestador do serviço é simples executor material para o Poder Público contratante. Daí que não lhe são transferidos poderes públicos. Persiste sempre o Poder Público como o sujeito diretamente relacionado com os usuários e, de consequente, como responsável direto pelos serviços. O usuário não entretém relação jurídica alguma com o contratado-executor material, mas com a entidade pública à qual o serviço está afeto. Por isto, quem cobra pelo serviço prestado – e o faz para si próprio – é o Poder Público. O contratado não é remunerado por tarifas, mas pelo valor avençado com o contratante governamental. Em suma: o serviço continua a ser prestado diretamente pela entidade pública a que está afeto, a qual apenas se serve de um agente material. Já na concessão, tal como se passa igualmente na permissão – e em contraste com o que ocorre nos meros contratos administrativos de prestação de serviços, ainda que públicos –, o concedente se retira do encargo de prestar diretamente o serviço e transfere para o concessionário a qualidade, o título jurídico, de prestador do serviço ao usuário, isto é, o de pessoa interposta entre o Poder Público e a coletividade (MELO, 2010, p. 703).

Assim, seja qual for o viés defendido, Silva (2011, p. 100) esclarece que “a gestão estratégica do serviço público sempre remanescerá com o Poder Público”, corroborada pela posição de

Moreira Neto (1993), à qual leciona que essa é a tendência do Estado atual, que vai perdendo o monopólio da execução administrativa e a administração dos interesses públicos, para se concentrar na sua direção, bem desempenhando o monopólio da decisão administrativa.

Outro ponto de importante destaque em relação ao processo de terceirização no setor público, diz respeito à existência de limites norteadores, traçados no ordenamento jurídico, que visam disciplinar o uso de tal prática nas organizações e conter o avanço indiscriminado e distorcido da ferramenta. Nessa ótica, faz-se necessária uma abordagem complementar acerca dos princípios e possibilidades que regem tais delimitações, de forma a viabilizar uma análise e compreensão com maior precisão.

O **princípio da supremacia** reza que os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público, implicando em uma superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. Por outro lado, a **indisponibilidade do interesse público** indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência pelo agente público, um servo do interesse público (JUSTEN FILHO, 2005). Assim, é dever da administração pública, quando da contratação de prestadoras, verificar se existe, de fato, o interesse público que justifique a terceirização de atividades que, a princípio, foram incluídas no seu rol de competência (LUDWIG, 2007). Silva (2011, p. 107) ressalta que “apenas se viável o cumprimento dos objetivos legais e, portanto, do próprio interesse público, deverá o Estado optar pela terceirização”.

Alertando para os riscos da terceirização, Amorim (2009) informa que:

Por meio da terceirização, o capital se organiza estrategicamente em todos os vieses da máquina estatal na defesa dos interesses de mercado, em privilégio de camadas empresariais muito restritas da sociedade, acentuando o ambiente propício à promiscuidade entre o público e o privado, e aprofundando o caráter patrimonialista das relações entre os governos e as elites econômicas. O corporativismo das elites burocráticas, de servidores públicos privilegiados, firmemente combatido pela Reforma do Aparelho de Estado, acaba substituído pelo corporativismo das empresas empreiteiras, prestadoras de serviços, não menos agressivo na colonização privada do espaço estatal (AMORIM, 2009, p. 76).

Já Silva (2011), complementa informando que a prática da terceirização no serviço público deve ser sempre condicionada pela realização de finalidades de interesse público, prezando pelo atendimento ao bem comum, mesmo por parte dos entes privados.

Já o **princípio da legalidade**, debatido anteriormente, é outro que funciona como limitador à utilização indiscriminada e de forma incorreta da terceirização no âmbito do serviço público,

uma vez que admite que a mesma seja utilizada, apenas, nos estritos moldes legais. Como ressalta Pietro (2008, p. 63) “no âmbito das relações particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo que a lei não proíbe. Por sua vez, a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade, o que implica dizer que ela só pode fazer aquilo que a lei permite”.

Um terceiro limitador são as **atividades passíveis de terceirização (serviços)**, exemplificadas pela Lei 8.666/93, no seu art. 6º, pelas seguintes situações: “demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais” (BRASIL, 1993). Em avaliação ao art. 1º do Decreto nº 2.271/97, já citado no presente trabalho, percebe-se, claramente, a preocupação da legislação em separar os conceitos de atividade-fim e atividade-meio, admitindo que exista terceirização apenas para a segunda hipótese. Assim, Silva (2011) conclui que:

[...] verifica-se que apenas o objetivo da terceirização restringe-se ao repasse a empresas privadas especializadas de determinadas atividades-meio ou atividades executivas e burocráticas de apoio (serviços administrativos), realizadas no âmbito interno da Administração Pública, a fim de que o ente ou órgão público possa se empenhar nas suas competências finalísticas dispostas em lei (SILVA, 2011, p. 110).

Em uma seguinte abordagem aos limites norteadores de organização da atividade de terceirização, observa-se a existência do instrumento da **vedação à intermediação de mão de obra**, uma vez que a “lei elege como objeto da terceirização a busca por um resultado, a ser obtido por meio da atividade contratada” (CARELLI, 2003, p. 117) e não pura e simplesmente a alocação de mão de obra contratada, como forma de burla aos meios legais de acesso.

Sob essa perspectiva, diversos são os dispositivos constitucionais que proíbem tal prática, dentre eles: a) o concurso público, uma vez que ao deixar de executá-los, com vistas à terceirização da mão de obra, há violação dos princípios da impessoalidade e moralidade, favorecendo o nepotismo e o apadrinhamento (LUDWIG, 2007); e b) limite de gastos com pessoal, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou que os contratos de terceirização de mão de obra, que se referissem à substituição de servidores e empregados públicos, fossem contabilizados como “outras despesas de pessoal” (SILVA, 2011), objetivando evitar que os ordenadores usassem de terceirização ilícita para burlar o sistema legal.

Por fim, o **princípio da organização funcional da administração pública**, que visa evitar, como já abordado, a terceirização de cargos existentes no plano de cargos do órgão, uma vez que a terceirização, por vezes, acelera “o movimento de desregulamentação institucional e de desprofissionalização do serviço público, concorrendo para liquidar funções e esgotar planos de carreiras indispensáveis ao exercício das responsabilidades estatais” (AMORIM, 2009, p. 20).

Assim, uma vez revisada a teoria acerca dos principais aspectos que envolvem o processo de terceirização, contextualizada sua etimologia, origens, tipos, características marcantes e, sobretudo, sua aplicabilidade no setor público, o próximo tópico abordará a problemática da fiscalização dos contratos administrativos, no qual serão verificados os principais nuances do tema, com foco nos tipos de contratos estudados na presente pesquisa.

## 2.2 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo do presente tópico é apresentar os principais aspectos conceituais que regem e disciplinam a gestão e a fiscalização dos contratos administrativos, no âmbito das organizações públicas brasileiras, uma vez que às mesmas são conferidas a obrigação legal de fiscalizar e gerenciar os instrumentos contratuais.

Assim, são discutidos desde a origem do termo contrato, com suas definições legais mais atualizadas, passando pelas peculiaridades que a administração pública impõe na formalização, gerenciamento e fiscalização, além de abordar o papel do Preposto, Fiscal e Gestor do Contrato, figuras primordiais para o desenvolvimento da presente pesquisa.

### 2.2.1 Conceitos e Principais Características dos Contratos

É consenso que a primeira fonte de busca quando se deseja verificar qualquer informação sobre contratos administrativos é a Lei nº 8.666/93, onde, de acordo com o § único do art. 2º, “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre os órgãos ou entidades da Administração



Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).

A mesma legislação, em seu art. 54º, destaca que os contratos administrativos são regulados pelas suas cláusulas e pelos preceitos legais do Direito Público, e, ainda, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Ademais, o artigo citado traz em seu § 1º as condições necessárias para sua execução, conforme abaixo exposto:

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (BRASIL, 1993).

Para Meirelles (2005 p. 211), contrato administrativo é “um ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Importante ressaltar que o sentido de Administração Pública, trazida na conceituação anterior, não se refere apenas ao Poder Executivo, mas, segundo Justen Filho (2005), às pessoas de direito público envolvidas em uma contratação, inclusive quando a mesma envolve os poderes legislativo e judiciário. De acordo com o mesmo autor, além da chamada Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a expressão abrange a Administração Indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Também as fundações instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras pessoas de direito privado sob controle estatal estão abarcadas no conceito.

Anteriormente, Pietro (2003, p. 40) já lecionava indicando que o contrato administrativo é definido como “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. Ademais, Carvalho Filho (2010, p. 161) conceitua contrato administrativo como “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

Assim, é perceptível, pelas definições trazidas, que o instrumento contratual, no âmbito da administração pública, se trata nada mais do que de um acordo formal, entre duas partes, para o atingimento de um determinado fim. Nesse contexto, faz-se mister investigar mais a fundo

quais as características que esse acordo deve possuir e de que forma as mesmas interferem nas relações pactuadas. Para tanto, serão explorados os pontos abordados por Pietro (2008, p. 247), enumerados a seguir:

**1. Presença da Administração Pública:** mediante uma série de prerrogativas que garantem a sua posição de supremacia sobre o particular.

**2. Finalidade pública:** presente em todos os atos e contratos da Administração Pública, mesmo quando regidos pelo direito privado. É sempre o interesse público que a Administração tem que ter em vista, sob pena de desvio de poder.

**3. Obediência à forma prescrita na lei 8.666/93:** estabelece uma série de normas quanto ao aspecto formal, merecendo destaque:

**a)** A publicação em resumo, do extrato do contrato, no Diário Oficial, no prazo máximo de 20 dias a contar da data da assinatura (art. 61, parágrafo único) sem isso o contrato não tem eficácia; ultrapassados os 20 dias, sem publicação do extrato, o ajuste deixa de adquirir efeitos e perde a validade.

**b)** O § 2º do art. 62, da Lei nº 8.666/93 indica que há possibilidade de formalização contratual por meio de termo de contrato, carta contrato, nota de empenho, autorização de compra e ordem de execução de serviço. No entanto, a utilização do termo de contrato é obrigatória nos casos de concorrência e tomada de preços, e nos casos de dispensas e inexigibilidades, cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação. A Administração poderá dispensá-lo nos casos de compras de materiais, com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, desde que não haja obrigações futuras, como por exemplo, assistência técnica (§ 4º do art. 62). Essa exceção é justificável pelo fato de o contrato exaurir-se em um único ato, não resultando em direitos e deveres futuros. (PIETRO, 2008, p. 248).

**c)** O termo de contrato deverá ser redigido exatamente conforme o instrumento convocatório. Segundo Pietro (2008, p. 249), “nenhuma cláusula poderá ser acrescentada ao contrato, contendo disposição não prevista no instrumento convocatório, sob pena de resultar na nulidade do acordo, por engano aos demais licitantes”. Se o contrato foi celebrado sem licitação (por dispensa ou inexigibilidade), deve obedecer aos termos do ato que o autorizou e da proposta, quando for o caso (art. 54º, § 2º da Lei 8.666/93).

**d)** O art. 55º da Lei 8.666/93 elenca as cláusulas que necessariamente deverão constar no contrato. Pietro (2008, p. 249) denomina regulamentares as cláusulas referentes ao

objeto, forma de execução, rescisão, responsabilidades das partes; e financeiras aquelas que se referem ao equilíbrio econômico do contrato (preço e critérios de reajuste).

No que tange aos meios equivalentes ao termo de contrato, tratados no item “b” acima, destaca-se a utilização da nota de empenho no cotidiano dos órgãos públicos. Sobre o mesmo, Pietro (2008), leciona que o poder público poderá substituir o termo de contrato por nota de empenho em hipóteses outras que não as previstas no art. 62º da Lei nº 8.666/93, já citado anteriormente.

Em relação ao empenho, o art. 58º da Lei nº 4.320/64 o define como sendo “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964). De acordo com Silva (2014), o empenho possui as seguintes características:

1. Deve emanar da autoridade competente: Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) em princípio, e por delegação de competência, o Ministro da Fazenda ou os Secretários estaduais ou municipais da Fazenda, os diretores das demais entidades da Administração Pública, ou qualquer outro funcionário, denominado ordenador da despesa.
2. Cria para o Estado obrigação de pagamento;
3. Esta obrigação de pagamento pode ser pendente ou não de implemento de condição. O implemento de condição verifica-se quando se liquida a despesa. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63º da Lei nº 4.320/64). A liquidação da despesa tem a finalidade de apurar a origem e o objeto que se deve pagar; a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos, obras executadas ou serviços prestados terá por base os seguintes documentos: a) o contrato, ajuste ou acordo; b) a Nota de Empenho e c) os comprovantes da entrega do material ou prestação efetiva do serviço (notas fiscais, medições etc.).

Assim, discutidas as situações mais relevantes relacionadas à conceitualização e às principais características dos contratos administrativos no âmbito da administração pública, o próximo tópico explorará a questão da gestão e fiscalização dos mesmos, abordando, primordialmente, a relevância da figura do Fiscal de Contrato para este processo.

### 2.2.2 Gestão e Fiscalização

Aos órgãos da administração pública, é conferida a obrigação legal de fiscalizar e gerenciar os contratos administrativos por eles celebrados, no intuito de, fundamentalmente, verificar e garantir a correta prestação daquilo que se contratou. Acessoriamente, quando couber, essa importante atividade também possibilita que:

- a) Sejam garantidos o cumprimento de todos os direitos trabalhistas aos funcionários contratados indiretamente;
- b) Haja respeito às normas de conduta da instituição;
- c) Exista coerência e correção nos pagamentos efetuados, visando apurar situações factíveis de redução (glosas);
- d) Exista segurança jurídica ao processo de contratação;
- e) Seja verificada a governança das contratações.

A lei de licitações e contratos traz em seu artigo 58, inciso III, o direito e o dever da administração de fiscalizar e acompanhar os contratos por ela celebrados, tais obrigações são oriundas, principalmente, pelo fato de que neles há investimento de recursos públicos. O art. 67º da mesma lei, diz que:

Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões ou providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção de medidas convenientes (BRASIL, 1993).

O contrato celebrado com a administração pública é carregado de situações que os diferenciam daqueles celebrados entre partes da iniciativa privada, assim, as pessoas físicas e jurídicas contratadas pela administração pública devem estar cientes dos instrumentos de controle a que os mesmos serão submetidos ao firmar vínculo. Sobre esta prerrogativa, Meirelles (2000), leciona que:

O controle do contrato administrativo é um dos poderes inerentes à administração e, por isso mesmo, implícito em toda contratação pública, dispensando-se cláusula expressa. Com efeito, desde que à Administração

incumbem a realização de obras públicas e a prestação de serviços à coletividade, há de ter a correspondente prerrogativa de controlar os seus contratos e de adequá-los às exigências do momento, supervisionando, acompanhando e fiscalizando a sua execução ou nela intervindo (MEIRELLES, 2000, p. 217).

Assim, resta claro que a atribuição de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos contratuais não se dá de forma facultativa, mas, sim, obrigatória. Sobre esse ponto, Gasparini (2008, p. 728) afirma que “nos termos do art. 67, o acompanhamento da execução do contrato é uma obrigação da Administração Pública, que compreende, segundo a doutrina, as atribuições de fiscalizar, orientar, interditar e intervir, vinculadas à perfeita execução do ajuste”.

Sobre tal obrigação, a Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, que veio substituir a IN nº 02/2008 que por longo tempo vigorou regulamentando a contratação de serviços, inovou ao modificar a metodologia de fiscalização e acompanhamento dos contratos. Seu art. 39º diz que:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Como é possível observar, são atividades complexas e que necessitam de planejamento e pessoal capacitado em sua execução, Silva (2014, p. 48), destaca esta situação ressaltando que “a gestão e a fiscalização contratual são, portanto, ações que visam observar o cumprimento de todas as disposições contratuais para se assegurar a realização do objeto do contrato conforme as especificações constantes do projeto básico e do termo de referência”.

É fundamental ressaltar que a obrigatoriedade da gestão e fiscalização contratual não se resume aos contratos de serviços, ou, mais precisamente, àqueles com cessão de mão de obra (exclusiva ou não), mas também aos contratos de fornecimento de materiais, sendo esses últimos mais simples do ponto de vista da fiscalização, considerando que, via de regra, para eles, não existem obrigações futuras, o objeto do contrato se encerra com o fornecimento e conferência do bem ou material, com a ressalva de que há uma grande importância na fiscalização dos mesmos,

sendo ela a garantia de que aquilo que foi devidamente solicitado, e adquirido, é o que foi realmente entregue.

Já para os contratos de serviços, e aqui tratando mais especificamente dos serviços que envolvem a cessão exclusiva de mão de obra (terceirização), há uma gama enorme de situações que devem ser verificadas pelos Fiscais e Gestores de contratos, já abordadas resumidamente e que serão tratadas nos próximos tópicos do presente trabalho.

#### 2.2.2.1 Atuação e responsabilidades dos atores envolvidos no processo de fiscalização

Como dito, a IN nº 05/2017 do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão inovou em relação ao que comumente era praticado e regulamentado pela normativa anterior, trazendo em seu escopo a criação de novas figuras no processo de fiscalização, visando dotar o mesmo de maior rigidez nos controles e possibilitar a melhor na segregação das funções envolvidas. De acordo com a mesma, em seu art. 40º, os papéis envolvidos do processo de acompanhamento e fiscalização são, resumidamente, as seguintes:

1. **Gestão da Execução do Contrato:** é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;
2. **Fiscalização Técnica:** é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado;
3. **Fiscalização Administrativa:** é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;
4. **Fiscalização Setorial:** é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e
5. **Fiscalização pelo Público Usuário:** é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os

procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Como é possível observar, ao Gestor de contrato cabe a função estratégica, enquanto que aos Fiscais, nas suas diversas modalidades, as funções táticas e operacionais do processo. Essas funções são claramente distintas e se complementam:

Ora, se o Gestor é essa peça que tem a visão do sistema, que conhece as prerrogativas da Administração, sabe usá-las no momento e na dose certos, ele tem que ter uma equipe que possa ir ao campo da execução para acompanhar o que está acontecendo – o Gestor não vai, é evidente; se ele é Gestor está na sua unidade administrativa tomando uma série de providências e acompanhando o desenvolvimento da execução através de relatórios, documentos, sem jamais perder esta visão do todo, a visão do sistema, eficiência e eficácia, relação custo-benefício e resultados. Mas ele precisa de gente no campo, e esse pessoal de campo é o que a lei chama de Fiscal da execução (SEKIDO, 2010, p. 37).

Percebe-se que a afirmação guarda temporalidade, visto que, mesmo tendo sido formulada durante a vigência da IN nº 02/2008, os conceitos abordados se encaixam perfeitamente à legislação atual.

No que tange ao processo de indicação dos servidores aos encargos de Gestor e Fiscal de Contratos Administrativos, a situação ideal é que a administração possibilite as condições minimamente necessárias aos mesmos visando a correta execução das atividades, sobretudo no quesito capacitação, uma vez que ambas as funções exigem conhecimentos técnicos avançados, sob pena de existirem falhas graves na execução, resultando em uma fiscalização deficiente que comprometerá o produto final.

As funções elencadas fazem parte do rol de atribuições de um servidor público, sendo que os encargos de Fiscal e Gestor não podem ser recusados pelo mesmo, em cumprimento ao art. 116º, inciso IV, da Lei nº 8.112/1990 que diz que o servidor deverá “cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestadamente ilegais”. De acordo com Alves (2004), adaptando situação análoga, apenas em situações muito específicas o servidor poderá se abster de assumir a função, dentre elas:

For impedido (parente, cônjuge, companheiro) ou suspeito (amigo íntimo, inimigo, recebeu presentes, tem relação de débito com a empresa ou qualquer tipo de interesse, direto ou indireto, junto ao contratado). Não detém conhecimento específico. Neste caso, deve dirigir-se por escrito à autoridade, dizendo da situação e solicitando a substituição. Se mantido, cumprirá o encargo. Mas, pelo menos, estará resguardado de eventual erro (ALVES, 2004, p. 66).

Corroborando o exposto, a Lei nº 9.784/1999 também traz situações de recusa motivada, estando liberado da designação o servidor impedido de atuar em processo administrativo, por motivos de: 1) tenha participado direta ou indiretamente da matéria; 2) tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; e 3) esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou o respectivo cônjuge ou companheiro.

Assim, cabe à administração instruir corretamente seus Fiscais e Gestores de contrato, no que tange à forma de verificar e medir a execução dos serviços, em atenção aos preceitos dos artigos 73 e 76 da Lei nº 8.666/93, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos atestos emitidos (SILVA, 2014). Ademais, Alves (2004, p. 5) ressalta que os servidores a quem as tarefas são atribuídas devem estar realmente preparados, sendo indispensável um treinamento sério, baseado em critérios estabelecidos pelo órgão, para oferecer a ele a segurança que precisam no exercício do encargo.

De acordo com Silva (2014), as atribuições dos Fiscais e dos Gestores podem variar dependendo das especificidades de cada contrato, mas, de maneira geral, para a maioria deles requer-se:

- Planejar a execução do contrato (por meio de reunião inicial e reuniões periódicas com o Preposto), para conhecimento das tarefas que deverão ser realizadas, estabelecendo prazos e rotinas de execução;
- Conhecer em detalhes o objeto do contrato, para que se possa aferir, com precisão, se o material ou o serviço foi entregue ou prestado conforme as especificações constantes no edital;
- Formalizar toda e qualquer negociação e planejamento com a abertura de processo administrativo. O processo administrativo é de natureza formal e a documentação constitui-se em histórico do contrato, que explica e justifica os atos administrativos mediante os órgãos de controle;
- Demonstrar tecnicamente o motivo das alterações no objeto, explicitando uma possível inadequação e mostrando a vantagem da alternativa escolhida;
- Verificar a situação trabalhista dos funcionários terceirizados, como a anotação na carteira de trabalho, o gozo de férias e o uso de equipamentos de segurança;
- Registrar o histórico do contrato, relatando os problemas detectados durante sua execução, a fim de que o próximo edital seja aperfeiçoado e consequentemente a

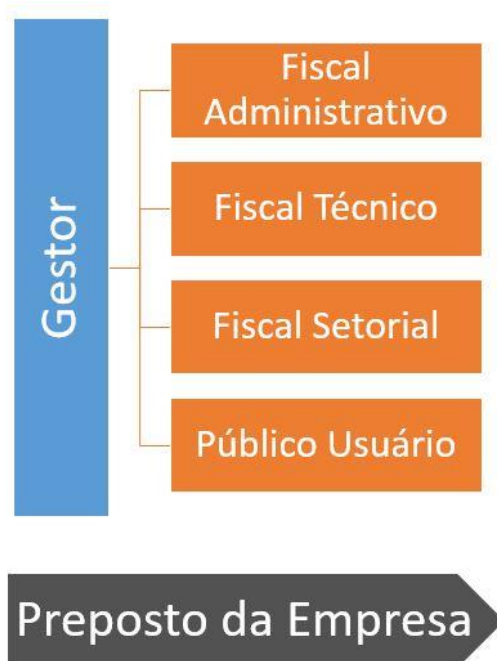


próxima gestão, evitando-se o cometimento dos mesmos erros. Esse registro servirá para que, caso haja mudança de Gestor, esse possa identificar as melhorias a serem feitas, proporcionando uma melhor evolução da administração.

Além do Gestor e Fiscal de Contratos, outra figura de destaque no processo de fiscalização de contratos é a do Preposto, funcionário vinculado à empresa contratada que funciona como intermediário nas ações necessárias. O art. 68º da Lei nº 8.666/93, diz que “o contratado deverá manter Preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato” (BRASIL, 1993). A necessidade de indicação de Preposto deve estar clara no instrumento contratual e é passível de aceitação ou recusa por parte do órgão contratante, no qual o mais indicado é a realização de uma análise do currículo da pessoa indicada, verificando se a mesma possui requisitos técnicos mínimos que a credenciem a exercer a função proposta.

Sobre os atores do processo de fiscalização, o legislador determinou estas obrigações no intuito de que ambas as partes tenham um representante legal, de forma que a Administração possa se dirigir ao Preposto, sempre que necessário, e o Fiscal seja a referência quando o contratado precisar fazer contato com a Administração (ALVES, 2004).

**Figura 2 – Atores do Processo de Fiscalização**



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Dessa forma, uma vez finalizada a revisão bibliográfica, com a abordagem de assuntos pertinentes ao presente trabalho, o próximo capítulo apresentará os procedimentos metodológicos utilizados no estudo.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O delineamento da metodologia que foi utilizada para atingir os objetivos previamente traçados é uma das partes mais complexas na elaboração de um trabalho científico, uma vez que é mediante a correta definição da caracterização, método, estratégia e demais procedimentos envolvidos, que será possível extrair o máximo do potencial que se tem a explorar na pesquisa.

Para Bruyne (1991, p. 29) “a metodologia deve ajudar a explicar não apenas os produtos da investigação científica, mas principalmente seu próprio processo, pois suas exigências não são de submissão estrita a procedimentos rígidos, mas antes da fecundidade na produção dos resultados”.

Assim, no presente capítulo são definidos e discutidos os aspectos metodológicos adotados para a consecução dos objetivos geral e específicos do estudo, descrevendo as questões de pesquisa a serem respondidas, os caminhos que foram percorridos e a forma como que se produzirá e se analisará os dados gerados.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base a taxonomia apresentada por Vergara (2013), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Dessa forma, considerando os tipos de estudo para cada situação e avaliando a aplicação relacionada ao tema deste estudo, quanto ao critério dos fins a presente pesquisa se caracteriza, prioritariamente, como do tipo **descritiva**, tendo em vista que buscou descrever atuação dos agentes envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UFS (Gestor, Fiscais e Prepostos), bem como analisar sua percepção em relação ao processo executado, por meio da utilização de uma técnica padronizada de coleta de dados. Ademais, as práticas investigadas foram aperfeiçoadas, mediante a descrição de observações objetivas e diretas, o que, claramente, vai ao encontro daquilo que caracteriza, em geral, a pesquisa como descritiva.

Acessoriamente, o estudo também pode ser enquadrado como **metodológico**, uma vez que se propôs a apresentar um rol de sugestões a serem apresentadas à administração, bem como pode

ser definido como **aplicado**, considerando-se que uma de suas motivações foi possibilitar a resolução de problemas no cotidiano da organização estudada.

No que tange ao critério dos meios, a presente pesquisa se enquadra, prioritariamente, como um **estudo de caso**, tendo em vista que foi desenvolvida a partir de análise minuciosa da organização escolhida, Universidade Federal de Sergipe, mais precisamente o EFISCON.

Paralelamente, ao se considerar todos os aspectos envolvidos, é possível enquadrá-la, ainda, nas seguintes categorias: **a) pesquisa de campo**, uma vez que todo o processo investigativo foi realizado no próprio local de pesquisa; **b) documental**, considerando-se o fato de que houve investigação em instrumentos contratuais e legislações específicas; e **c) bibliográfica**, julgando que, para dar embasamento e consistência ao estudo, foi realizada investigação em livros, publicações especializadas e materiais disponibilizados na *internet* sobre diversos assuntos que rodeiam a terceirização e a fiscalização de contratos.

### 3.2 QUESTÕES DE PESQUISA

A elaboração de questões de pesquisa tem como principal função passar ao leitor informações precisas daquilo que se pretende atingir com o estudo. Uma vez elaboradas com clareza e definições precisas, no início do projeto, é factível que a qualidade da interpretação dos dados coletados seja superior (SAUNDERS; LEWIS; THORNILL, 2009). Ademais, formuladas a partir dos objetivos da pesquisa, servem para estreitar e concentrar o seu propósito (CRESWELL, 2014). O quadro 2 apresenta as quatro questões norteadoras do presente estudo.

**Quadro 2 – Questões de pesquisa**

(continua)

| OBJETIVO  | QUESTÃO DE PESQUISA  |
|---|--|
| Identificar a atuação e atribuições dos envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra no âmbito da UFS.              | Como se dá a atuação e atribuições dos envolvidos no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra no âmbito da UFS?          |
| Descrever a percepção dos agentes envolvidos no processo de fiscalização de contratos de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe acerca do processo. | Qual a percepção dos agentes envolvidos no processo de fiscalização de contratos de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe acerca do processo? |
| Levantar quais as motivações para o desempenho das atividades de Fiscal (servidores da UFS) e Preposto (funcionários das empresas contratadas).             | Quais as principais motivações para o desempenho das atividades de Fiscal (servidores da UFS) e Preposto (funcionários das empresas contratadas).      |

(conclusão)

|  |   |
|--|---|
| Identificar sugestões de mudanças que possam melhor direcionar as atividades de fiscalização de contratos de mão de obra da UFS. | Quais as sugestões propostas pelos atores de fiscalização que podem ser implementadas para o melhor andamento das atividades? |
|--|---|

Fonte: **Elaborado pelo autor (2018)**

### 3.3 MÉTODO DA PESQUISA

No que tange à abordagem do problema, é recorrente entre os teóricos a classificação das pesquisas em qualitativas, quantitativas ou, ainda, de abordagem mista, quando se utiliza de situações que envolvem ambos os conceitos. Seguindo essa definição, a presente pesquisa classifica-se como **qualitativa**, que, de acordo com Roesch (2010), é apropriada para a avaliação formativa, tratando-se de melhorar a efetividade de programas, ou mesmo, quando é o caso, da proposição de planos.

O conceito da abordagem qualitativa pode ser melhor compreendido ao se analisar as palavras de Godoy (1995), reproduzidas abaixo:

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995, p. 58).

A grande diferenciação da pesquisa qualitativa é que a mesma refere-se aos significados, conceitos, definições, características, metáforas, símbolos e descrições das coisas, que seriam impossíveis de capturar utilizando-se de qualquer tipo de contagem ou medida quantificável (BERG, 2004). Nesse contexto, considerou-se que a análise qualitativa foi a mais adequada para o caso concreto, tendo em vista que são características marcantes sua grande flexibilidade e adaptabilidade, onde, diferentemente da abordagem quantitativa, não se utiliza, prioritariamente, de instrumentos e procedimentos padronizados (GUNTHER, 2006), estando em pleno acordo com os tipos de fontes de evidência trabalhadas.

Por fim, corroborando com a escolha, observa-se o fato de que na investigação qualitativa a intenção principal é entender uma situação social, um evento, um papel, um grupo ou uma interação específica (CRESWELL, 2014). Assim, balizado por tal conceito, esse trabalho

envolve uma análise não quantificável, caracterizado pela busca da compreensão da atuação e percepção dos atores envolvidos no processo de fiscalização de contratos na Universidade Federal de Sergipe.

### 3.4 ESTRATÉGIA DA PESQUISA

A estratégia que melhor se adequa aos nuances do presente trabalho, e que foi utilizada para fins de investigação, é o **estudo de caso**, considerando que é característica marcante do mesmo o aprofundamento em uma situação específica de uma organização.

Vergara (2013) destaca que o estudo de caso é normalmente limitado a uma ou poucas unidades, sendo essas entendidas como uma pessoa, uma família, um produto, uma empresa, um órgão público, uma comunidade ou até mesmo um país, ele tem características de profundidade e detalhamento e pode ou não ser realizado no campo. Da mesma forma, Eisenhardt (1989) afirma que é uma estratégia de investigação voltada a compreender a dinâmica presente dentro de uma determinada configuração.

O enquadramento da estratégia via estudo de caso é utilizado quando se pretende investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, no qual as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes, por isso, múltiplas fontes de evidências são utilizadas (YIN, 2015). O estudo de caso é uma investigação empírica, um método que abrange tudo – planejamento, técnicas de coleta de dados e análise dos mesmos. (YIN, 2015).

Sobre tal estratégia, Godoy (2006) complementa destacando que:

A opção pelo estudo de caso depende do problema de pesquisa que orienta o processo investigativo. Problemas de pesquisa que geram estudos de caso podem surgir de situações cotidianas, ou seja, serem identificados a partir do desejo do pesquisador de explicar alguma situação a partir da prática (GODOY, 2006, p. 127).

Considerando as possibilidades teóricas de estudos de casos único ou múltiplos, Yin (2015) pontua que o primeiro é mais indicado quando estão presentes algumas circunstâncias específicas, dentre elas, ser considerado um caso crítico, peculiar, comum, revelador ou longitudinal. Corroborando com tal observação, Yin (2015) destaca que, na escolha do caso

único, a particularidade do caso e sua potencial contribuição para o corpo do conhecimento que está sendo estudado são importantes critérios que justificam a seleção do caso.

Assim, considerando estas peculiaridades, a presente pesquisa focou no estudo de caso único, por entender que estão presentes particularidades na instituição objeto de estudo, a Universidade Federal de Sergipe, que são difíceis de se reproduzir em outra instituição de ensino superior no estado de Sergipe, uma vez que não há outra IFES que possua características e critérios semelhantes a:

- 1) **Porte da Instituição:** Considerando variáveis como orçamento disponível, número de alunos, professores, técnicos e cursos ofertados.
- 2) **Complexidade e diversidade:** A julgar pela quantidade representativa de atores envolvidos no processo de fiscalização e pelas diferenças nos públicos-alvo atendidos.
- 3) **Figuração de destaque no cenário nacional:** Tendo em vista a posição que na UFS ocupa no cenário educacional nacional, sendo considerada a 38ª melhor Universidade em *score* recente do jornal Folha de São Paulo<sup>1</sup>.
- 4) **Amplitude de atuação no estado:** Em face dos *campi* espalhados em sete municípios do estado de Sergipe;
- 5) **Tempo de atuação:** Em 2018 a UFS completou meio século de fundação;
- 6) **Possibilitar facilidade de acesso às informações:** Considerando o vínculo empregatício do pesquisador.

Ademais, a existência de um Escritório de Fiscalização Contratual, desde 2014, coloca a UFS em situação singular frente a outras instituições de ensino observadas, a exemplo do Instituto Federal de Sergipe, que não conta com tal configuração no seu organograma.

### 3.5 FONTES DE EVIDÊNCIA

Uma vez definidos o método e a estratégia da pesquisa, o próximo passo foi a definição das fontes de evidência que foram utilizadas para se obter os dados que subsidiaram a resposta ao problema de pesquisa inicialmente formulado. Na visão de Stake (2011), pesquisadores sentem-se confortáveis com os múltiplos significados obtidos por meio dos diferentes pontos de vista

---

<sup>1</sup> <https://ruf.folha.uol.com.br/2018/ranking-de-universidades/>

propiciados pelo estudo qualitativo, respeitando a intuição e sensibilidade ao contexto do objeto ou fenômeno estudado.

Nessa linha, Yin (2015) aborda a existência de seis fontes de evidência tradicionalmente consideradas nos estudos de caso, são elas: 1) entrevista; 2) observação não participante; 3) observação participante; 4) documentos; 5) registro em arquivos; e 6) artefatos físicos. De acordo com Saunders, Lewis e Thornill (2009), quando há o uso de diferentes fontes de evidência combinadas dá-se o nome de triangulação, sendo fundamental o uso da prática para garantir a veracidade dos dados coletados. Yin (2015) enfatiza que a triangulação eleva a confiabilidade da pesquisa, uma vez que permite várias avaliações de um mesmo fenômeno ou objeto.

No presente trabalho, as **entrevistas** foram a principal fonte de evidência para a coleta de dados. Godoi e Mattos (2006, p. 32) consideram esta técnica como um “evento de intercâmbio dialógico, que pode promover reformulação metodológica capaz de enriquecer a prática de pesquisa e construir novas situações de conhecimento”.

As entrevistas utilizadas foram do tipo semiestruturadas, de acordo com Flick (2009), este tipo de entrevista ocorre quando o pesquisador faz uso de um roteiro pré-definido de perguntas no começo da entrevista, podendo, caso julgue pertinente, inserir novos questionamentos no decorrer do processo. Stake (2011) complementa analisando que a utilização deste tipo de entrevista propicia o aprofundamento de algumas questões, instigando o entrevistado a respondê-las, permitindo que a curiosidade científica do pesquisador seja inserida nos questionamentos.

A escolha do quantitativo de agentes entrevistados foi baseada em critérios objetivos, sendo os principais:

- a) **Número de contratos vigentes fiscalizados no EFISCON:** Sendo escolhido 100% dos Fiscais Administrativos lotados no EFISCON, possibilitando uma visão geral de todos os instrumentos pactuados e o mesmo quantitativo de Fiscais Técnicos, para a equidade das análises e comparativos;
- b) **Existência de um único Gestor de Contratos:** Sendo este indivíduo entrevistado pelo caráter estratégico que ocupa no processo;



- c) **Acesso aos Prepostos das empresas:** Foram escolhidos os Prepostos dos três maiores contratos vigentes (em valores e números de pessoas), considerando que são nesses que ocorrem o maior nível de atividades e, conseqüentemente, de problemas;
- d) **Critério geográfico:** Considerando que o pesquisador executa ou já executou suas atividades nos *Campi* de São Cristóvão e Lagarto, possibilitando, assim, maior acessibilidade e familiaridade aos dados, esses foram os locais onde as entrevistas ocorreram;
- e) **Critério de representatividade:** Considerando que os *Campi* de São Cristóvão e Lagarto são os que possuem maior contingente de funcionários terceirizados alocados, bem como uma maior diversidade de atividades.

Assim, após análise dos critérios estabelecidos, as entrevistas foram aplicadas com Fiscais de Contrato de terceirização de mão de obra da UFS (seis, sendo três Fiscais Administrativos e três Fiscais Técnicos), com o Gestor de Contratos da UFS (um), além de funcionários atuantes como Prepostos das Empresas contratadas (três), sempre considerando os *Campi* de São Cristóvão e Lagarto exclusivamente. Com exceção do Gestor de Contratos, foi mantido completo sigilo quanto à identificação dos respondentes ou de qualquer informação que os pudesse identificar, tendo em vista que praticamente todos não se sentiram confortáveis em externalizar a referida identificação com receio de que alguns de seus posicionamentos pudessem ser alvo de desagrado por parte da Administração.

Para a coleta dos dados, foram elaborados três roteiros de entrevistas distintos, conforme Apêndices A, B e C, os roteiros foram construídos de forma a instigar os entrevistados a viabilizar dados que pudessem responder as questões de pesquisa propostas, em geral são divididos em quatro grandes áreas, com exceção do apêndice B (Gestor) que incluiu uma quinta área chamada “Perfil do Gestor”, na qual buscou-se caracterizar sociograficamente o mesmo, para Fiscais e Prepostos essa área foi suprimida visando preservar o sigilo nas entrevistas. Em média, os roteiros contêm 20 perguntas cada e, para fins de validação, foi realizado um teste piloto com um Fiscal e um Preposto do *Campus* Lagarto, no qual foi possível realizar pequenas alterações na composição das perguntas, visando deixá-las mais instigantes aos respondentes. O teste foi realizado dia 13/11/2018.

Como fonte de evidência auxiliar foi utilizada a técnica de **pesquisa documental**, considerando que “os documentos desempenham um papel explícito em qualquer coleta de dados na realização dos estudos de caso” (YIN, 2015, p. 130), mediante a análise de documentos como:

termos de contratos, editais de licitação, termos de referência e legislação específica relacionada a fiscalização de contratos de terceirização.

Complementando, a utilização da **observação direta** foi a terceira e última forma de obtenção de dados da presente pesquisa. Foram observadas situações relacionadas a comportamentos, infraestrutura, condições de trabalho e outras ações que envolvam a temática investigada, durante a realização das entrevistas e no cotidiano da organização, para tanto, seguiu-se protocolo pré-definido, consistindo, resumidamente, em registrar:

**Quadro 3 – Protocolo de observação**

| ETAPA     | REGISTROS  |
|-----------|--|
| <b>01</b> | A data e a hora da observação realizada                  |
| <b>02</b> | O local da observação                                    |
| <b>03</b> | O objetivo da observação                                 |
| <b>04</b> | O contexto da situação observada                         |
| <b>05</b> | O sujeito observado                                      |
| <b>06</b> | O relato do ambiente social (interações, atividades etc) |
| <b>07</b> | Outras observações do pesquisador                        |

Fonte: **Elaborado pelo autor (2018)**

Por fim, importante registrar que para validade da pesquisa foi solicitada autorização expressa à Universidade Federal de Sergipe por meio do processo administrativo nº 23113.048215/2018-77, tendo sido emitida autorização pelo Magnífico Reitor, Ângelo Roberto Antonioli, no dia 30/10/2018, conforme apêndice D.

### 3.6 CATEGORIAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE

As categorias de análise foram definidas tomando como base as questões de pesquisa e os objetivos geral e específicos do trabalho, visando orientar a construção e condução do roteiro de entrevistas, além de auxiliar na análise dos dados levantados. O quadro 4 detalha as categorias e seus elementos.

**Quadro 4 – Categorias e elementos de análise**

(continua)

| CATEGORIAS ANALÍTICAS      | ELEMENTOS DE ANÁLISE  | QUESTÕES DO ROTEIRO |
|----------------------------|---|---------------------|
| <b>Atuação no processo</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Processo de nomeação para a função (Fiscais);</li> <li>2. Quantidade de contratos fiscalizados / acompanhados;</li> </ol> | 1 – 7               |

(conclusão)

|                                   |  |         |
|-----------------------------------|--|---------|
|                                   | <b>3.</b> Tempo de desempenho da função;<br><b>4.</b> Conhecimento da legislação de referência / cláusulas do contrato;<br><b>5.</b> Recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis (Fiscais);<br><b>6.</b> Existência de mapeamento das atividades (Fiscais) / Diferenças entre órgãos (Prepostos); |         |
| <b>Percepção do processo</b>      | <b>7.</b> Dificuldades para exercer a função;<br><b>8.</b> Relacionamento com outros atores no processo;<br><b>9.</b> Relacionamento com a administração;<br><b>10.</b> Relacionamento com os órgãos de controle;<br><b>11.</b> Criação do EFISCON (Fiscais) / Terceirização no serviço público (Prepostos); | 8 – 13  |
| <b>Motivações para as funções</b> | <b>12.</b> Incentivos;<br><b>13.</b> Treinamentos oferecidos;<br><b>14.</b> Valorização e reconhecimento;<br><b>15.</b> Receios na execução da função;   | 14 – 18 |
| <b>Sugestões de Melhorias</b>     | <b>16.</b> Sugestões de melhoria do processo;  | 19      |

Fonte: **Elaborado pelo autor (2018)**

Os números indicativos das questões dispostas no presente quadro dizem respeito ao roteiro dos Fiscais de Contratos (apêndice A).

### 3.7 ANÁLISE DOS DADOS

O procedimento de análise de dados utilizado na presente pesquisa foi a **análise de conteúdo**, baseado na proposta de Laurence Bardin (2011). De acordo com a autora, o termo análise de conteúdo indica:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Dessa forma, entende-se que a técnica proposta se enquadrou perfeitamente às fontes de evidência detalhadas no tópico anterior, que foram utilizadas para a obtenção dos dados tratados, possibilitando, assim, obter o máximo de informações e, ainda, interpretá-las da melhor forma possível, identificando claramente aquilo que o emissor procurou passar.

Para a correta utilização da técnica, Bardin (2011) indica a existência de três fases fundamentais, conforme detalhado na Figura 2 e exemplificado abaixo:

**Figura 2 – Três fases da análise de conteúdo**



Fonte: **Bardin (2011) - Adaptado**

1. **Pré-análise:** Fase da organização, que tem por objetivo tornar o material operacional e sistematizar as ideias iniciais. Pode ser dividida em cinco etapas:
  - a) Leitura flutuante, na qual se busca estabelecer um contato inicial com os documentos coletados e se começa a conhecer o texto;
  - b) Escolha dos documentos, na qual se procura demarcar o que será analisado;
  - c) Formulação das hipóteses e dos objetivos;
  - d) Referenciação dos índices e elaboração de indicadores, consiste em determinar os indicadores por meio de recortes de texto nos documentos que serão analisados;
  - e) Preparação do material.
2. **Exploração do Material:** Consiste numa fase importante, na qual acontece a codificação, supressão ou enumeração daquilo que foi preparado na fase anterior.
3. **Tratamento dos resultados, inferência e interpretação:** Fase em que ocorre o tratamento dos dados de modo que eles se tornem significativos e válidos. Nessa etapa prevalece a intuição, a análise reflexiva e crítica.

No presente estudo, a fase de pré-análise consistiu na organização do material bruto, ou seja, transcrição das entrevistas realizadas, separação de documentos (legislações) para subsidiar procedimentos e a separação das notas de campo coletadas. Assim, passou-se à parte de leitura integral do material, visando permitir uma melhor familiaridade com os dados produzidos.

A fase de exploração do material foi iniciada com a codificação dos materiais, separando-os por elementos de análise e pelos tipos de respondentes participantes, por meio do qual se chegou aos “nós” que permitiram a análise setorial do material.

Finalmente, na última fase, foi utilizada a técnica de análise categorial temática, possibilitando a organização dos dados em categorias individuais, na qual foi possível refletir sobre as respostas obtidas, tratando as semelhanças e diferenças em grupos e discorrendo sobre as mesmas ao final de cada tópico.

Para organização dos dados coletados, foi utilizado o software NVivo, versão 11, que facilita a análise transcrita e permite que as categorias de análise sejam organizadas e os textos marcados digitalmente. Os elementos de análise foram transformados em “nós”, por meio dos quais foi possível parametrizar as semelhanças e diferenças, contribuindo para uma análise setorizada e facilitando sensivelmente a função.

### 3.8 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE

A questão da validade e confiabilidade das pesquisas qualitativas, especialmente naquelas que se utilizam do estudo de caso como estratégia, vem, há muito tempo, sendo discutida em publicações científicas de teóricos que se dedicam ao estudo do tema. Tal preocupação decorre da necessidade de se estabelecer medidas objetivas de análise, que possuam rigor científico e credibilidade externa, deixando de abordar critérios implícitos, subentendidos e passíveis de não serem compreendidos (CLEGG; HARDY, 1999).

Sobre este ponto, Martins (2006) afirma que a estratégia de pesquisa direcionada por um estudo de caso, em muitas investigações nas ciências sociais aplicadas, não têm sido adotada da forma com que se espera de um trabalho com rigor científico adequado. Yin (2015) afirma que, possivelmente, a falta de rigor desse tipo de pesquisa é a maior preocupação com o estudo de caso.

A objetividade de um estudo qualitativo é avaliada mediante critérios de validade e confiabilidade daquilo produzido. Assim, define-se como validade o nível de confiança com que se podem tirar conclusões corretas de uma análise. Já em relação à confiabilidade, entende-se como a consistência com que um procedimento de pesquisa irá avaliar um fenômeno da mesma maneira em diferentes tentativas (GASKELL; BAUER, 2005).

Na proposição de Yin (2015), existem quatro testes que servem para verificar a qualidade das pesquisas sociais empíricas, sendo três relacionados à validade (validade de constructo, validade interna e validade externa) e um relacionado à confiabilidade.

A validade do constructo é o instrumento adequado para verificar se as definições operacionais e os construtos estão realmente a medir o que se propõem; nesse sentido, o presente trabalho tratou de estabelecer as categorias analíticas e elementos de análise, dispostos no quadro 4,

como forma de garantir o cumprimento. No que tange à validade externa, Yin (2015), a define como o domínio para o qual as descobertas do estudo podem ser generalizadas, sendo que essa generalização, ao qual denomina analítica, está ligada a uma teoria ampla, diferentemente daquela utilizada na pesquisa quantitativa, uma vez que não é objetivo do estudo de caso generalizar estatisticamente acerca de determinado fenômeno, mas, sim, entender como ele realmente ocorre, independentemente de haver outras realidades semelhantes. Por fim, Yin (2015) destaca que a validade interna diz respeito exclusivamente às pesquisas do tipo exploratórias, que foge às características do presente trabalho.

Já em relação à confiabilidade, como, em geral, não existe a possibilidade de se replicar um caso, Yin (2015) sugere que a mesma seja demonstrada por algumas práticas na pesquisa, dentre elas a utilização de um protocolo do estudo de caso, o que será detalhado no quadro 5:

**Quadro 5 – Protocolo de pesquisa**

| <b>ETAPA</b> | <b>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES</b>   |
|--------------|---|
| <b>01</b>    | Elaborar o roteiro de entrevista baseado nas categorias de análise do estudo                |
| <b>02</b>    | Contatar os participantes, buscando identificar a disponibilidade para participar do estudo |
| <b>03</b>    | Agendar as entrevistas  |
| <b>04</b>    | Realização da coleta de dados utilizando-se de entrevistas e observação direta              |
| <b>05</b>    | Levantamento dos documentos relevantes para a pesquisa                                      |
| <b>06</b>    | Transcrição das entrevistas   |
| <b>07</b>    | Solicitar a revisão das transcrições das entrevistas aos informantes                        |
| <b>08</b>    | Análise do conteúdo de acordo com as fases propostas por Bardin (2011)                      |
| <b>09</b>    | Elaborar relatório final do estudo de caso  |

Fonte: **Elaborado pelo autor (2018)**

Assim, finalizadas as definições acerca dos procedimentos metodológicos, o próximo tópico discorrerá sobre a descrição do caso, situando o leitor em relação à organização e o setor estudados.

## 4 DESCRIÇÃO DO CASO

A Universidade Federal de Sergipe foi criada pelo Decreto-Lei nº 269, de 28 de fevereiro de 1967, sob a forma de fundação, tendo sua efetiva instalação ocorrido em 15 de maio de 1968, sendo, assim, integrada ao Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro.

Sua sede principal está localizada na Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, no município de São Cristóvão (SE). É um órgão mantido com recursos da União, no entanto conta com autonomia administrativa, pedagógica e disciplinar, seguindo o que reza seu estatuto e regimento geral e, ainda, por legislações federais e outros normativos (UFS, 2015). De acordo com o PDI 2016 - 2020<sup>2</sup>, a missão, visão e objetivos gerais da Universidade Federal de Sergipe são os seguintes:

**Quadro 7 – Missão, visão e objetivos gerais (UFS)**

| <b>MISSÃO</b>   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável.</li> </ul>  |
| <b>VISÃO</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser uma instituição pública e gratuita que se destaque pelo seu padrão de excelência, no cumprimento de sua missão.</li> </ul>   |
| <b>OBJETIVOS GERAIS</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Formar profissionais cidadãos, produzir, difundir e conservar conhecimentos de forma interativa com a sociedade, visando contribuir, assim, para o fortalecimento da democracia e a melhoria da qualidade de vida da população.</b></li> <li>• <b>Cultivar o saber em suas várias formas de conhecimento puro e/ou aplicado, propondo-se a:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formar recursos humanos de nível superior, em graduação e pós-graduação, para atender às necessidades locais, regionais e nacionais;</li> <li>2. Realizar pesquisas e incentivar atividades criadoras nos campos do conhecimento filosófico, científico, técnico e artístico;</li> <li>3. Estender à comunidade, com a qual deverá manter permanente intercâmbio, os programas de ensino e pesquisa, através de cursos ou atividades similares, e da prestação de serviços especiais;</li> <li>4. Investigar e oferecer soluções para os problemas relacionados com o desenvolvimento socioeconômico e cultural do estado, da região Nordeste e do país;</li> <li>5. Manter a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão;</li> <li>6. Estimular a elevação do desempenho institucional, alocando e valorizando recursos humanos e viabilizando recursos materiais para isso necessários;</li> <li>7. Ser instrumento de equidade social, ofertando vagas indistintamente às diferentes camadas da população.</li> </ol> </li> </ul> |

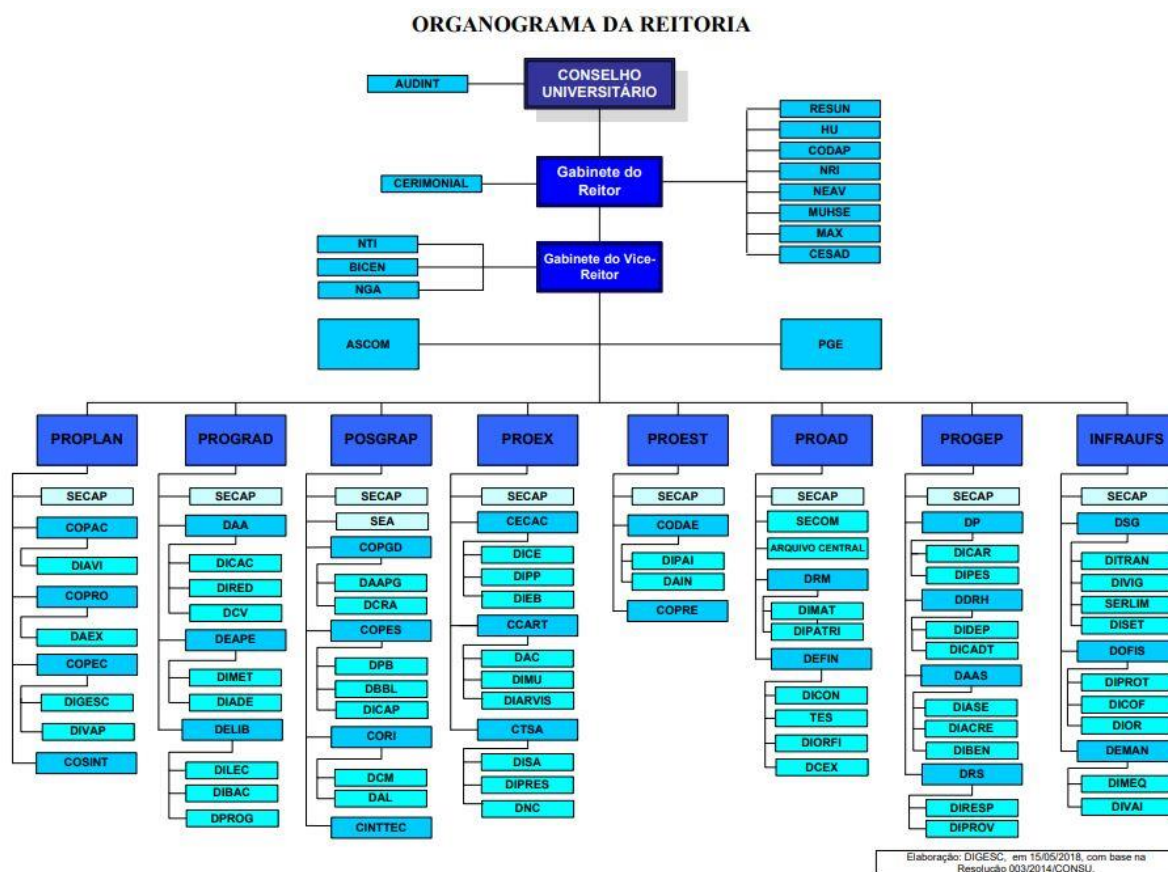
Fonte: UFS (2014) - Adaptado

<sup>2</sup> [http://oficiais.ufs.br/uploads/page\\_attach/path/1005/PDI-UFS\\_2016-2020\\_\\_1\\_-min.pdf](http://oficiais.ufs.br/uploads/page_attach/path/1005/PDI-UFS_2016-2020__1_-min.pdf)

De acordo com relatório publicado em 2015 e revisado recentemente, a UFS conta com 117 cursos de nível superior, contendo 5.720 vagas, 25.280 matrículas ativas e 1.419 docentes, espalhados por todas as unidades educacionais do estado, sendo eles: *Campus* da Saúde Prof. João Cardoso do Nascimento Júnior (Aracaju), instalado em 1989; *Campus* Prof. Alberto Carvalho (Itabaiana), instalado em 14 de agosto de 2006; *Campus* de Laranjeiras (Laranjeiras), instalado em 28 de março de 2007; *Campus* Prof. Antônio Garcia Filho (Lagarto), instalado em 14 de março de 2011 e o *Campus* do Sertão (Nossa Senhora da Glória), instalado em 23 de novembro de 2015. Há, também, outros espaços fora da sede e destes *campi* onde são desenvolvidas atividades acadêmicas, a exemplo do *Campus* Rural, utilizado pelos cursos da área de Ciências Agrárias, no município de São Cristóvão e do Museu de Arqueologia Xingó – MAX, localizado na Cidade de Canindé de São Francisco (UFS, 2015).

No que tange à estrutura organizacional, a UFS conta com o organograma abaixo detalhado:

**Figura 3 – Organograma (UFS)**



Fonte: UFS (2014)



Tratando especificamente sobre a unidade administrativa estudada na presente pesquisa, o EFISCON foi criado em setembro de 2014, por meio da Portaria nº 1939/2014, tendo sido vinculado, inicialmente, ao Núcleo de Relações Institucionais e posteriormente passando a responder diretamente ao Gabinete do Reitor.

Oriundo de recomendações da unidade de Auditoria Interna da UFS e do Departamento de Serviços Gerais – DSG, visto que se identificou uma dificuldade muito grande no acompanhamento efetivo dos contratos pactuados por parte dos fiscais nomeados, o EFISCON se destaca por concentrar a atividade de fiscalização contratual em um único local, onde os servidores nomeados como Fiscais de Contrato são dispensados de outras demandas administrativas, como ocorria anteriormente, possibilitando, assim, a realização da atividade de fiscalização com maior independência e com um nível maior de detalhamento nos processos.

Dentre as principais funções do EFISCON, trazidas na Portaria nº 1939/2014/UFS, destacam-se, resumidamente, as seguintes:

- I** – Auxiliar os Fiscais de Contrato no acompanhamento da execução contratual, executando procedimentos de fiscalização mediante requisição dos respectivos Fiscais de Contrato;
- II** – Sugerir aos Fiscais de Contrato alterações nas cláusulas contratuais visando adequar os serviços contratados às necessidades da UFS, observados os princípios da vinculação ao edital de licitação, a isonomia entre os participantes da licitação e os direitos da contratada;
- III** – Relatar de modo circunstanciado aos Fiscais dos contratos toda e qualquer irregularidade relativa à execução do contrato;
- IV** – Manter atualizado banco de dados específico quanto à legislação aplicável aos contratos vigentes, incluindo as notas técnicas emitidas pelo Ministério da Educação, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (antigo MPOG).

Durante a realização da presente pesquisa, estavam sob responsabilidade do EFISCON seis contratos de terceirização de mão de obra, a saber:

- 1) Contrato nº 122/2013:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio na área de engenharia, com o objetivo de ampliar a estrutura de acompanhamento e fiscalização das obras e projetos da UFS.

- 2) **Contrato n° 080/2015:** Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância armada nas dependências do *Campus* São Cristóvão, *Campus* Itabaiana, *Campus* de Lagarto, Museu Arqueológico de Xingó e *Campus* Rural.
- 3) **Contrato n° 046/2017:** Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços contínuos terceirizados de Motorista Categoria D, para manter a continuidade das atividades administrativas e acadêmicas da Universidade Federal de Sergipe.
- 4) **Contrato n° 056/2018:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos terceirizados de: Auxiliar de Serviços Administrativos, Auxiliar de Serviços I e Assistente de Processos Organizacionais.
- 5) **Contrato n° 057/2018:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos terceirizados de tradutor / intérprete de libras.
- 6) **Contrato n° 007/2019:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos terceirizados de limpeza e conservação.

Dessa forma, finalizadas as breves informações da organização e setor estudados, o próximo tópico discorrerá sobre a análise dos dados coletados, buscando explicitar aquilo que realmente é o cerne da pesquisa ao leitor, visando responder as questões de pesquisa e atingir os objetivos previamente propostos no estudo.

## **5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No presente capítulo, foram apresentados e discutidos os dados coletados na pesquisa de campo, por meio da análise categorial temática, abordando as principais e mais representativas situações colhidas, seja por meio das entrevistas, da análise documental ou das observações.

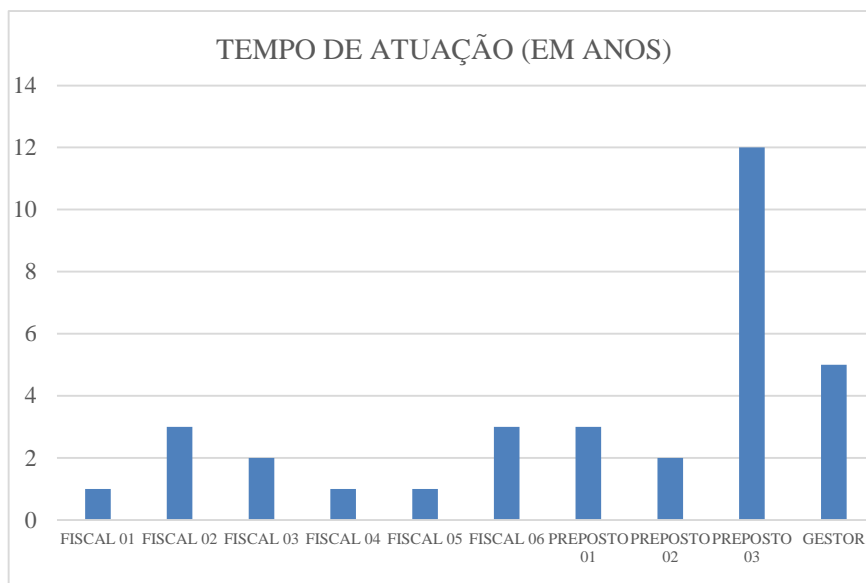
A organização dessa seção está definida em tópicos e subtópicos que exploram, primordialmente, as categorias analíticas e elementos de análise definidos no quadro 4, além disso, buscou-se comparar os resultados com os levantamentos teóricos previamente realizados, bem como realizar discussões durante e ao final de cada resultado apresentado, com vistas a repassar as impressões da pesquisa de forma setorial, melhorando, assim, a compreensão do leitor.

### **5.1 ATUAÇÃO NO PROCESSO**

A análise da presente categoria teve por intuito verificar como se dá a atuação das três figuras centrais no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra no âmbito da Universidade Federal de Sergipe: 1) Fiscais de Contrato; 2) Prepostos Administrativos e; 3) Gestor de Contratos. Dessa forma, foram questionadas e observadas situações que possibilitaram situar a pesquisa acerca de aspectos básicos do cotidiano desses atores, subdivididas em seis elementos de análises distintos, apresentados a seguir.

#### **5.1.1 Tempo de atuação no processo**

O presente elemento de análise buscou verificar o tempo médio que os atores participam do processo ativamente, no intuito de avaliar situações como rotatividade excessiva, experiência, entre outros. Os resultados obtidos foram os seguintes:

**Gráfico 1 – Tempo de Atuação no Processo**

Fonte: **Elaborado pelo Autor (2019)**

Percebe-se claramente que os Fiscais de Contrato possuem pouco tempo na função, sobretudo em comparação aos Prepostos e ao Gestor, que já possuem tempos relativamente elevados. Tal situação pode indicar que há grande rotatividade de servidores no EFISCON e nas áreas técnicas o que pode ser um indicativo negativo, tendo em vista que pela importância da função seria necessária uma maturação maior nas atividades, bem como a aquisição de experiência, item de grande relevância no tratamento das situações cotidianas de trabalho.

Em relação aos Prepostos, percebe-se que há uma maior longevidade dos mesmos nas funções, isso pode estar associado a alguns relatos trazidos nas entrevistas, que citam a escassez de profissionais capacitados para executar tais atividades no mercado, conforme comprova-se na citação abaixo:

[...] porque hoje temos muitas empresas de terceirização, e com a experiência que você adquiriu né? E também a gente tem muita dificuldade em contratar pessoas com essa experiência para estar fazendo uma substituição, tirar uma folga, férias de um Preposto ou até mesmo substituir efetivamente. O mercado não tem essa demanda com facilidade não. (Preposto Entrevistado 02)

No que tange ao Gestor de Contratos, percebe-se que o mesmo se encontra em posição semelhante, ocupando a função desde a criação do EFISCON, indicativo que tende a ser positivo, considerando os aspectos já discutidos anteriormente.

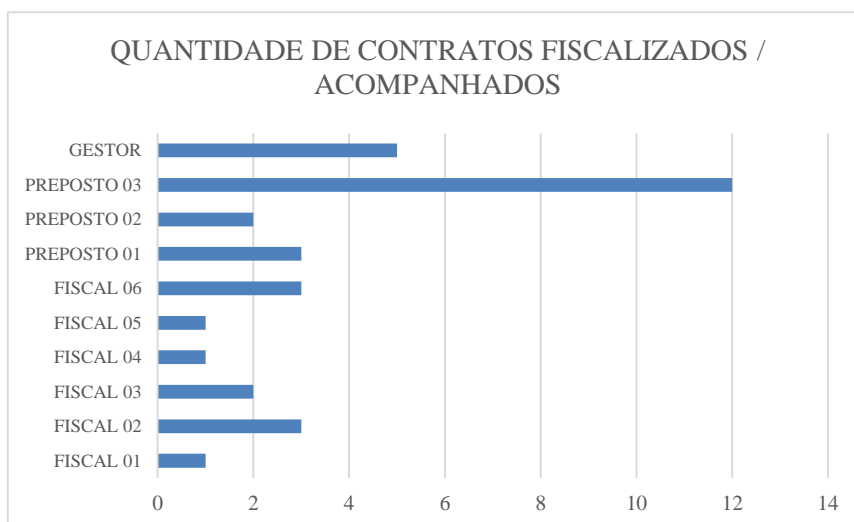
### 5.1.2 Quantidade de contratos fiscalizados / acompanhados

O elemento de análise seguinte buscou verificar o quantitativo de contratos que durante a realização da pesquisa estavam sob responsabilidade de cada indivíduo envolvido no processo de fiscalização, objeto de estudo. No que tange aos Fiscais de Contrato (servidores), não há na legislação qualquer norma que indique o quantitativo ideal, mínimo ou máximo que cada servidor pode fiscalizar, ficando essa análise submetida a fatores como complexidade do contrato e número de servidores disponíveis para fiscalização. No entanto, alguns órgãos de controle, a exemplo do TCU, mediante os Acórdãos 1.224/2018 e 1.228/2018, por exemplo, já se manifestaram indicando que incorre em erro o gestor público que sobrecarrega os servidores com atribuições de fiscalização exageradas, mesmo sendo esse um número subjetivo. Importante ressaltar que essa mesma lógica ocorre também para os Gestores de Contrato.

Com relação aos Prepostos, também não há qualquer normativo que discipline, sobretudo porque os mesmos são da iniciativa privada e cabe às empresas avaliarem a situação de cada uma, indicando até quantos contratos um mesmo empregado consegue absorver.

O gráfico 2 apresenta o número de contratos que cada um dos entrevistados fiscalizava ou acompanhava no momento da realização da pesquisa.

**Gráfico 2 – Quantidade de Contratos Fiscalizados / Acompanhados**



Fonte: **Elaborado pelo Autor (2019)**

Pelos dados coletados, percebe-se que existe um grande equilíbrio no número de contratos fiscalizados pelos servidores da UFS, variando muito pouco, apenas de um a três, já o Gestor,

como já explicado, é responsável por todos os contratos operados no EFISCON, chegando ao número total de seis. Em todas as respostas obtidas nas entrevistas, tanto os Fiscais quanto o Gestor, informaram que o número de contratos designado era o adequado, conforme pode ser observado nos trechos abaixo transcritos:

Eu considero adequado, porque não são três do mesmo tamanho, são uns maiores e uns menores. (Fiscal Entrevistado 02)

Bom, eu acredito que com apoio dá para se trabalhar nos contratos, mais que isso eu acho que ficaria muito pesado. (Fiscal Entrevistado 03)

Com relação aos Prepostos, chama atenção o número do Preposto Entrevistado n° 03<sup>3</sup>, que acumula doze contratos sob sua responsabilidade no geral, apesar de manter apenas dois na UFS, número que foge completamente da média dos outros dois, variando entre dois e três contratos respectivamente. Tal situação pode ser explicada pelo fato de que a empresa pode ser mais participativa que as outras em licitações, mantendo contratos com diversos órgãos públicos. Outra explicação possível é que esses contratos sejam de menor vulto e complexidade, não ensejando grande dedicação por parte do Preposto, possibilitando, assim, que se consiga administrar o somatório informado.

### 5.1.3 Processo de nomeação para a função (Fiscais)

Pretendeu-se, ao incluir esse elemento de análise, verificar como se deu o processo de indicação dos Fiscais de Contrato para trabalhar no EFISCON, no caso dos Fiscais Administrativos, ou para executar a função de Fiscal Técnico, possibilitando identificar se o processo se deu de forma regular, sem qualquer intervenção que se caracterizasse como incorreta do ponto de vista administrativo.

No que tange ao processo de indicação dos Prepostos, a pergunta não foi introduzida no roteiro de entrevista, uma vez que se trata de relação de emprego da iniciativa privada, assim como a indicação do Gestor de Contratos, que exerce cargo de confiança junto ao Reitor da UFS.

---

<sup>3</sup> O número de 12 (doze) contratos acompanhados diz respeito ao total, ou seja, incluindo outros órgãos. Na UFS, o preposto acompanha 02 (dois) contratos.

Dessa forma, foi questionado aos Fiscais como havia sido o processo de nomeação de cada um deles e se os mesmos o consideravam adequado. Dos seis Fiscais entrevistados, apenas um indicou que não houve uma consulta prévia com concordância do mesmo para exercer a função, os demais indicaram que concordam 100% com o processo de nomeação, expressando sua satisfação sobre como foi realizado.

Fui perguntado (a) qual era minha formação, aí eu disse que era graduado (a) numa área afim, aí eles me colocaram no setor de fiscalização por entenderem que era uma área afim. (Fiscal Entrevistado 03)

Fui informado (a) pela chefia, antes mesmo de deixar tudo legalizado, né? No contrato, me indicaram qual seria a função, quais as finalidades tudo mais, né? E como a minha colega, ela era Fiscal e eu suplente, aí ficou muito claro que eu seria substituto (a) dela em período de férias em período de afastamento, que é o que veio acontecer agora depois que ela foi removida para outro setor. Eu fui perguntado (a) se tinha interesse. (Fiscal Entrevistado 04)

Como dito, um dos Fiscais informou que foi apenas comunicado da sua nomeação, não tendo sido previamente consultado do interesse ou concordância, no entanto, o mesmo sinalizou que se não estivesse confortável entende que poderia ter solicitado a sua saída.

Houve uma comunicação, na verdade não foi uma consulta foi apenas uma comunicação que seria Fiscal de determinado contrato, mas em nenhum momento também houve qualquer resistência. Pelo menos foi a percepção que eu tive, que se eu não tivesse confortável para exercer a função poderia ser dispensado [...] poderia haver um diálogo, mais no sentido de, por exemplo, perguntar se a pessoa tem algum conhecimento técnico específico relacionado ao objeto do contrato. (Fiscal Entrevistado 06)

Esses achados corroboram uma pequena falha da gestão, tendo em vista que é um direito do servidor receber a informação de sua indicação antes mesmo que aconteça, mais que isso, é sugerido pelos órgãos normativos que o Fiscal de contrato seja indicado ainda na construção dos instrumentos da licitação (termo de referência, planejamento etc.), para que o mesmo atue previamente e conheça o que será executado desde o seu nascimento (SILVA, 2014).

#### 5.1.4 Conhecimento da legislação de referência / cláusulas do contrato

Considerando que a atividade de fiscalização exige, necessariamente, que se tenha um conhecimento razoável de uma extensa gama de legislações (leis, orientações normativas, instruções normativas, decretos, dentre outros), foi questionado aos Fiscais de Contrato qual o

nível de conhecimento desses mecanismos que os mesmos julgavam ter para exercer a função supracitada. Pretendeu-se, com isso, verificar se os mesmos eram incentivados a incluir um tempo de estudo durante o expediente de trabalho, visando se aperfeiçoar na execução das tarefas.

A maioria das respostas indicaram que o nível de conhecimento ainda não é o adequado, alguns atribuindo essa situação ao pouco tempo de execução das funções, de forma que ainda estariam em período de adaptação do quantitativo de normativos publicados.

Não, considero que ainda está em um processo lento, porque a Instrução Normativa é bem extensa, tem muitas peculiaridades, é bem minuciosa, então eu acho que ainda estou no processo [...] me aprofundar mais, não só em ler, mas ler com mais calma, porque eu acho que a gente precisa dedicar um tempo ao estudo, não só à prática da fiscalização, dedicar um tempo ao estudo, a ler, reler as leis, reler a convenção coletiva, estar sempre lendo e relendo a convenção, porque tem detalhes que podem ser aplicados, relendo a lei 8.666 também. (Fiscal Entrevistado 01)

Meu nível é mediano. Na verdade, a gente está sempre recorrendo não só à IN 05, mas nós trabalhamos muito com a questão da CLT, com os entretenimentos do TCU. Tivemos algumas questões que envolveram um trabalho mais aprofundado. É mais base de prática mesmo. Estudo, dia a dia, aplicação diária. (Fiscal Entrevistado 03)

Percebe-se que, mesmo considerando que o conhecimento adquirido até o momento não é aquele ideal, há um ponto importante a ser observado, tendo em vista que os indivíduos se sentem confortáveis e incentivados a estudar a legislação durante o expediente de trabalho, fato que, segundo os mesmos, auxilia demais na aprendizagem cotidiana. Essa situação é encarada como um acerto por parte da administração, bem como um planejamento correto dos trabalhadores, reservando um tempo valioso para o aprendizado.

Já em relação aos Prepostos das empresas contratadas, foi questionado se ao iniciar o acompanhamento do contrato junto à UFS os mesmos tinham pleno conhecimento das cláusulas que regiam os instrumentos. Em sua totalidade, informaram que conheciam 100% das cláusulas, tendo dedicado tempo no estudo daquilo que é solicitado antes mesmo da assinatura.

Do contrato da Universidade Federal, sim, porque eu operei também na licitação, então eu tinha plena consciência de todas as cláusulas. Porém, em outros contratos que eu atuo como Preposto (a) eu não tinha tanto, porque alguns eu já peguei em andamento. (Preposto Entrevistado 03)

A citação acima relata uma característica interessante dos Prepostos, ficou evidente em todas as entrevistas e observações que os mesmos participaram desde a operação do pregão eletrônico



que gerou o instrumento contratual, ou seja, os mesmos já possuíam familiaridade com as regras da contratação, que na maioria das vezes estão descritas no Termo de Referência, documento que traz detalhadamente como se dará a execução do serviço.

#### 5.1.5 Recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis

O quinto elemento visou analisar se os recursos disponibilizados aos Fiscais de Contrato estavam de acordo com suas expectativas e necessidades para a execução a contento das atividades. O questionamento levou em consideração desde recursos tecnológicos, como computadores, impressoras, conexão à internet etc. bem como ao ambiente de trabalho físico e à disponibilidade de pessoal (efetivos e terceirizados) além de outros aspectos acessórios. Pretendeu-se, com isso, investigar se os recursos disponibilizados aos trabalhadores proviam condições efetivas para o desempenho de um bom trabalho ou se, pelo contrário, a falta de recursos importantes tinham reflexo no desempenho dos mesmos.

A maioria dos Fiscais de Contratos entrevistados indicou que os recursos disponibilizados são satisfatórios e contribuem para que seu desempenho de forma positiva.

Espaço físico é bom, a equipe é boa, a princípio a gente tem, eu falo por mim, né? Entrei um pouco mais leigo (a), mas encontrei uma equipe preparada para desenvolver um trabalho de aprendizagem, entendeu? [...] (Fiscal Entrevistado 02)

Isso ficou registrado, ainda, nas observações diretas realizadas, nas quais foi possível verificar que os recursos disponibilizados pela administração, em todos os casos, eram satisfatórios e possibilitavam, a princípio, o desenvolvimento das atividades a contento.

No entanto, no tocante à disponibilidade de pessoal foi possível observar na fala de um dos entrevistados que o número de Fiscais no momento da entrevista não é o ideal para a execução das atividades.

Sim, eu faço apenas uma observação que é em relação ao número dos Fiscais. Eu até o momento estou com apenas um, porém o Fiscal Y está com quatro contratos e o Fiscal X está com mais de um contrato, porém ele tem um contrato que tem mais de 260 funcionários. Então a minha percepção esse contrato deveria ser para um Fiscal só, pela dificuldade, pela quantidade de funcionários que tem. (Fiscal Entrevistado 01)

Essa situação é observada pelo Gestor dos Contratos em uma de suas respostas, quando questionado se considerava o número de Fiscais suficientes, onde, apesar de indicar que sim, diferentemente daquilo registrado pelo Fiscal Entrevistado 01, fez questão de ressaltar que o quantitativo de trabalho desenvolvido é muito grande, dando a entender que em curto prazo será necessária uma intervenção no sentido de ampliar o número de Fiscais Administrativos.

Sim, apesar de que o quantitativo de 05<sup>4</sup> não representa a realidade do trabalho, porque são 05 contratos, mas em torno de 800 terceirizados. (Gestor Entrevistado)

Assim, é possível constatar que há, ou haverá em curto prazo, necessidade de alocação de novos servidores como Fiscais Administrativos, possibilitando que haja uma distribuição mais equitativa dos instrumentos e garantindo a manutenção da prestação do serviço de forma eficaz.

#### 5.1.6 Existência de mapeamento das atividades / Diferenças entre órgãos

Por fim, concluindo a categoria analítica de atuação no processo, buscou-se investigar a ocorrência de padronização nos processos tratados pelos Fiscais, com vistas a identificar a existência de mapeamento dos processos e de manuais que os orientassem a seguir passos pré-determinados nas atividades desenvolvidas mensalmente.

Nas respostas obtidas, constatou-se que os Fiscais Administrativos baseiam suas ações, primordialmente, no que reza a IN n° 05/2017 do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão utilizando a mesma como uma espécie de manual. Acessoriamente, indicaram a existência de uma cartilha de ações preparada pelo EFISCON e, também, no passo a passo que existe na mente de cada um, uma vez que, geralmente, as atividades mais executadas se repetem.

[...] parte está na minha mente, em parte está na IN, em parte está na cartilha que o pessoal preparou do EFISCON, mas é uma coisa que está bem delimitada sim. Há algumas coisas novas que surgem, como já surgiu que a gente fica assim: é a nossa competência ou não é? Mas aí a gente conversa e sempre resolve. (Fiscal Entrevistado 01)

Não. Assim, nestes últimos tempos surgiram algumas questões, como por exemplo a atuação do fiscal. Até onde o Fiscal pode atuar para, por exemplo, cobrar a empresa de implemento das questões trabalhistas. Então até que ponto o Fiscal ele pode estar fiscalizando a empresa, estar cobrando? Estar

---

<sup>4</sup> Apesar de o Gestor citar 05 (cinco) contratos na entrevista, o quantitativo total é de 06 (seis) contratos.

interferindo nesse trabalho, nesse vínculo entre empregador e funcionário? Então surgiram assim algumas questões relacionadas a isso. Mas fora isso, grande parte do nosso trabalho é executado sem nenhum problema. (Fiscal Entrevistado 03)

Já em relação aos Fiscais Técnicos, as afirmações indicam que não existe um manual de procedimentos divulgado para com os mesmos, assim, muito do que é realizado é baseado na experiência própria de cada um e naquilo que é repassado de Fiscal para Fiscal quando ocorre a substituição de algum servidor.

Na minha mente sim, mas claramente assim não, né? Eu sei que você tem que saber quais são as ocorrências que ocorrem, entendeu? Se está faltando algum material. (Fiscal Entrevistado 05)

Dessa forma, é possível inferir que falta uma maior interação entre o EFISCON e os Fiscais Técnicos, no sentido de divulgar os materiais produzidos ou, até mesmo, de construir um modelo que abranja todas as atividades possíveis de fiscalização administrativa, técnica e de gestão de contratos, divulgando amplamente o conteúdo e reduzindo, assim, o empirismo da atividade, consequentemente minimizando a possibilidade de ocorrência de erros ou de ações diferentes entre Fiscais para casos semelhantes.

Paralelamente a essa investigação, foi questionado aos Prepostos das empresas se os mesmos verificavam diferenças no processo de fiscalização executado pela UFS em comparação aos de outros órgãos da administração pública federal, visando analisar se os métodos aplicados estão condizentes e se existem experiências exitosas que poderiam ser sugeridas para implementação por parte da UFS.

As respostas indicaram que não há grandes diferenças na execução dos processos, apenas em pequenos detalhes de atuação, alimentados, aparentemente, por preferências de quem exige, em relação à forma de apresentação de determinados documentos ou em relação às características de cada órgão.

A diferença que a gente vê, consegue identificar, é que a Universidade ela não tem total segurança nos subchefes, assim, de departamentos. Diferente dos outros contratos que são contratos menores, geralmente são 1, 2 subchefes que inclusive os outros órgãos conseguem ter esse controle. (Preposto Entrevistado 02)

Não tem muita diferença, a diferença maior é na questão da documentação que a UFS solicita para a gente. Os pagamentos, por exemplo, se nós estamos fazendo a fatura do mês de outubro, toda comprovação que a gente tem que encaminhar para eles é do mês de setembro. No caso dos outros órgãos, a gente

tem que primeiro efetuar o pagamento para depois encaminhar. Isso para a gente tem um ponto positivo, que seria a praticidade da gente poder enviar a nota no primeiro dia útil do mês, tendo em vista que a UFS demora um pouco no processo do pagamento e aí agiliza um pouquinho para a gente [...] porém os outros órgãos eles pagam dentro do mês, já a UFS ela paga no mês seguinte. (Preposto Entrevistado 03)

Tal situação já era relativamente esperada, tendo em vista que a legislação é uma só para os órgãos públicos da administração federal, porém chama atenção a afirmação de atrasos no pagamento pela UFS, o que, a priori, pode ter gerado a diferença na apresentação de documentações listadas pelo Preposto Entrevistado 03, em comparação com outros órgãos. Dessa forma, é possível constatar a necessidade de revisão da causa dos atrasos, se por falta de recursos ou problemas na apresentação dos documentos por parte das empresas.

## 5.2 PERCEPÇÃO DO PROCESSO

Avançando na análise das categorias analíticas previamente traçadas, após a verificação da atuação de cada ator no processo e da infraestrutura que os cercam, passamos a investigar a percepção que cada um possui do processo no qual está inserido.

Efetivamente, buscou-se analisar como os participantes enxergam o processo de fiscalização, quais são suas principais dificuldades, como se dá o relacionamento com seus pares e com os outros integrantes da engrenagem, dentre outros aspectos. A intenção dos questionamentos e observações foi de mensurar até que ponto há a real compreensão daquilo que é feito por cada um no conjunto, buscando interpretar sobre a sua contribuição para a execução total da atividade. A organização do presente tópico se deu mediante a construção de cinco elementos de análise, detalhados a seguir:

### 5.2.1 Dificuldades para exercer a função

O primeiro elemento de análise relacionado à percepção do processo buscou investigar quais são as principais dificuldades que os atores envolvidos no processo de fiscalização de contratos de terceirização da UFS possuem na execução de suas funções. Possivelmente, esse foi um dos

temas mais complexos da entrevista, no qual os respondentes puderam relatar mais detalhadamente aquilo que mais os incomodam no cotidiano da atividade.

Os Fiscais Administrativos, em sua totalidade, responderam que suas maiores dificuldades passam por conseguir corretamente da empresa aquilo que está previsto em contrato e na legislação, sendo apontados como principais entraves a prestação efetiva dos serviços dos terceirizados, ou seja, quando há necessidade de ajustes (glosas nas faturas) pela não comprovação da prestação dos serviços, as empresas não conseguem comprovar de maneira eficiente e em tempo hábil tal situação, ademais, não há na legislação ou em determinações internas uma regra clara quanto ao desconto do dia de trabalho do terceirizado quando há faltas parciais, de horas, por exemplo. Tal situação fica evidenciada na passagem seguinte.

O que a gente tem dificuldade é no parâmetro (referindo-se às glosas). O parâmetro que tem foi o que Fiscais antigos deixaram, entendeu? Aí estamos usando (esse parâmetro) como exemplo, entendeu? Por exemplo: forma de glosar, o cara tem que cumprir 08 horas por dia e se ele cumprir 06, a gente não glosa. Entendeu? Como a gente fez no parâmetro, se ele cumprir 06 (horas) corridas [...] A gente criou uma tolerância, entendeu? E a partir de fracionar essa tolerância, dizer quanto é que vale. (Fiscal Entrevistado 02)

Pelo o que foi observado no trabalho dos Fiscais, as empresas encaminham as folhas de pontos de todos os trabalhadores mensalmente, assim, os Fiscais filtram aqueles dias nos quais os funcionários se afastaram (legalmente ou não) por meio de atestados, declarações, faltas etc. e que não houve a devida substituição daquele dia pela empresa contratada, uma vez que isso é obrigação da mesma, prevista em contrato. Com esse levantamento, os Fiscais encaminham o cálculo daquilo que deve ser reduzido da fatura da empresa e solicita posicionamento da mesma, concordando ou enviando novas informações que supram as lacunas. É nesse momento que surgem as divergências citadas e que, em casos extremos, podem ter efeito negativo na relação entre as partes, visto que nem todas as empresas concordam com os cálculos, apresentando justificativas que muitas vezes não são aceitas legalmente, criando, assim, um impasse.

Nesse sentido, a fala do Fiscal acima, indica que não há uma padronização para a realização dos cálculos, ficando a mercê de determinações internas / não oficiais, sem validação que dê a segurança necessária aos mesmos.

Corroborando tal questão, o Fiscal Entrevistado 03 e 06 se posicionam da seguinte forma:

Acho que a maior dificuldade surge quando a empresa não colabora. Então é assim, acho que é um trabalho minucioso para estar analisando documentação, né? Muitas vezes eu acredito que o EFISCON ele foge a sua competência,

porque muitas vezes a gente tem que ficar fazendo cálculos, temos que ficar definindo questões que eu acredito que seriam melhor analisados pela equipe de contabilidade. Então acaba que isso traz uma maior responsabilidade e também uma dificuldade para a gente, estar analisando toda essa documentação, a empresa atrasa... (Fiscal Entrevistado 03)

A principal dificuldade é ter uma resposta adequada da empresa. Formas de pressionar a empresa para que ela pudesse atender as demandas do órgão fiscalizador no caso. (Fiscal Entrevistado 06)

Outro ponto relevante levantado pelos Fiscais Administrativos diz respeito, segundo eles, à pouca participação dos Fiscais Técnicos no acompanhamento do dia a dia dos contratos, ficando para eles questões que não são da sua alçada, conforme observa-se na afirmação:

Primeiro eu posso fazer uma observação em relação à execução, a fiscalização efetiva da execução do contrato, porque isto está a critério do Fiscal Técnico, né? Nós recebemos já o ponto assinado, em alguns casos o ponto eletrônico. Eu posso até acusar a ineficiência do Fiscal Técnico. [...] pouca ou nenhuma, porque de fato eles não fiscalizam. Por exemplo: o contrato do administrativo, as pessoas vêm sem farda! É obrigação do Fiscal Técnico acompanhar esta parte, porque não faz parte das atribuições do Fiscal Administrativo sair nos setores ver se as pessoas estão trabalhando, se estão com farda, se estão com EPI's, é atribuição deles e não é feito. (Fiscal Entrevistado 01)

Tal sentimento não foi visualizado nas afirmações dos Fiscais Técnicos, nas quais a sua maioria indicou não haver dificuldades na execução das atividades, assim, é possível que aquilo relatado pelos Fiscais Administrativos tenham relação com essa ausência de dificuldades, ou seja, atribuições pouco definidas, pouco a se fazer efetivamente, poucas dificuldades encontradas.

Há um desconhecimento muito grande inclusive até das atribuições do terceirizado, porque hoje eles são auxiliares administrativos, mas antes eles eram recepcionistas, então há um desconhecimento muito grande sobre o que é que meu funcionário pode fazer e o que ele não pode fazer? [...] sei lá, fazer uma reunião ou até a gente pegar esse trabalho assim, porque agora nos centros, tem um Fiscal Técnico por centro, então se o Fiscal Técnico dedicasse um pouco do seu tempo para essa parte de fiscalização [...] no centro são 02 prédios, o CECH, acredito que tenha uns 25 terceirizados, pela quantidade de departamentos que tem, então seria muito mais fácil um Fiscal Técnico fiscalizar os 25 e conversar com o chefe de Departamento, esse tipo de coisa em relação às responsabilidades que eles também têm e ele não tem ciência. (Fiscal Entrevistado 01)

Percebe-se, claramente, que há um problema a ser resolvido pela administração nessa seara, assim, é indicado pelos respondentes a necessidade de que haja um replanejamento sobre as atividades dos Fiscais Técnicos, mapeando e identificando claramente o que cada um deve fazer e até verificando a possibilidade de os mesmos se integrarem ao EFISCON, deixando suas

atividades laborais e se dedicando exclusivamente à fiscalização contratual, como já ocorre com os Fiscais Administrativos.

No que tange aos Prepostos das empresas, as respostas foram bem variadas entre os entrevistados, tendo os mesmos listados dificuldades diferentes na execução de suas atividades, o primeiro trecho destacado reforça a seguinte dificuldade:

[...] como existe quando a gente trabalha com pessoas, é muito complicado, então umas das dificuldades do Preposto é a conscientização dos profissionais (sobre) qual a seu verdadeiro papel dentro do contrato perante o cliente... (Preposto Entrevistado 01)

Percebe-se, aqui, que a principal dificuldade é o gerenciamento dos empregados da empresa, fazer com que os mesmos compreendam sua função no contexto e desempenhem suas atividades a contento.

Observando alguns relatórios apresentados pelo Preposto, percebe-se que é alto o índice de faltas (justificadas ou não) dos funcionários, o que dificulta substancialmente a lucratividade da empresa.

Outro ponto observado pelos Prepostos entrevistados é em relação a atender as exigências vindas da equipe de fiscalização, conforme observado na transcrição em uma das falas:

A dificuldade maior é conseguir atender a tempo as exigências das fiscalizações, uma vez que a gente não é total responsável pelo funcionário, visto que a Universidade dá certa, uma margem de confiança aos subchefes. Então, há certas exigências que a gente não consegue atender em tempo, por conta que a gente depende de vários outros chefes. (Preposto Entrevistado 02)

Conforme relatado, os funcionários terceirizados alocados em departamentos ficam sob a responsabilidade do chefe do setor e, segundo os Prepostos, essa relação não é sadia, pois alguns chefes não fiscalizam como deveria ser a presença do funcionário e outras questões legais. Assim, quando os Fiscais demandam certas comprovações, a empresa teria dificuldade em atendê-las.

Outra dificuldade citada foi em relação à comunicação com o Gestor e Fiscais de Contrato, que, segundo alguns Prepostos, poderia ser melhorada com a programação de reuniões frequentes entre as partes, visando aparar arestas antes mesmo que os problemas apareçam.

Percebe-se que há um grande descontentamento de todas as partes com algumas situações ocorridas no desenrolar do processo de fiscalização, dessa forma, a sugestão deixada nos

achados é de que haja uma ação efetiva da administração no sentido de avaliar a necessidade de intervenção visando sanar as problemáticas listadas.

### 5.2.2 Relacionamento com outros atores no processo

O presente elemento de análise buscou entender como é o relacionamento dos participantes com os demais atores do processo, ou seja, entre Gestor e Fiscais, Gestor e Prepostos e Fiscais e Prepostos, de forma que fosse possível mensurar, mesmo que superficialmente, o clima organizacional da atividade de fiscalização contratual.

Pelas respostas e observações realizadas, percebeu-se que é, principalmente, na relação entre Fiscais e Prepostos que existe um gargalo a ser superado, no qual o clima é, em geral, ruim. Esse é um dado preocupante, tendo em vista que são esses atores que estão diretamente na linha de frente de resoluções de conflitos e que diariamente interagem no sentido de fazer valer o que foi pactuado.

A posição dos Fiscais de Contrato pode ser resumida nas passagens abaixo:

Não é bom, com o representante do Contrato X não é bom (risos). Porque essa discussão, esse impasse que acabei de citar, foi em uma reunião com ele e eu me posicionei diretamente contra. Ele é muito permissivo, porque ele acha que ele deve agir com os funcionários dele como se ele estivesse com os funcionários da empresa dele dentro da empresa dele [...] ele tem que entender, está trabalhando aqui dentro da Universidade [...] outra forma, nem tudo que é permitido para uma empresa fazer diretamente com seu funcionário que está nas suas instalações nem tudo é aplicado. Aqui nós temos que seguir o contrato. (Fiscal Entrevistado 01)

Até agora não tive maiores problemas, apenas algumas empresas (que) para conseguir alguma documentação tem que usar de notificações, ameaça de aplicar algumas sanções, mas fora isso não tivemos nenhum problema. (Fiscal Entrevistado 03)

Olha, não, não considerava bom, não, porque muitas vezes deixavam a desejar. As informações que precisávamos ter não nos forneciam. (Fiscal Entrevistado 06)

Já os Prepostos, também demonstraram certo descontentamento em sua maioria, alegando dificuldades na comunicação com os Fiscais e Gestor, porém citando que há cordialidade nos tratamentos.



Sempre tem alguns atritos, mas não deixa de ser um relacionamento bom. Tem alguns atritos, como é normal... (Preposto Entrevistado 02)

Minha comunicação com o Gestor, com o Fiscal do (contrato) X é um pouco complicada, já o (contrato) Y é um pouquinho melhor a comunicação. Mas não deixa de ser complicada porque a do X que é o contrato que a gente tem de (objeto do contrato) lá a gente não conseguiu ainda desde que começou o contrato identificar quem é o real Fiscal de Contrato. Toda semana é uma pessoa diferente aí acaba que um diz que é de uma forma, (e) quando você está fazendo daquela forma aí outro liga e diz que não é mais daquela forma, isso complica bastante para a gente, entendeu? Porque a gente não fica padronizado de trabalhar de uma forma só. (Preposto Entrevistado 03)

Pelos depoimentos encontrados, fica clara a importância de que a UFS envie esforços no sentido de retirar ou minimizar esses gargalos, ouvindo mais as empresas contratadas e entendendo quais são as melhores formas de solicitar e receber demandas. Aqui também percebe-se que a falta de padronização nos procedimentos pode ser extremamente prejudicial, conforme já citado anteriormente.

Acessoriamente, os Prepostos foram questionados como é o seu relacionamento com os funcionários das empresas, visando identificar se a relação empregatícia está se dando de forma aceitável, possibilitando que os empregados desempenhem suas atividades sem receios.

Em geral, os Prepostos citaram que o relacionamento é bom, cordial, porém com pequenos atritos normais, devido ao quantitativo de pessoas, o que é compreensível e nas observações do pesquisador pareceu estar dentro da normalidade.

É muito bom, muito bom, é uma parceria, né? E na questão do comprometimento e conscientização de cada um dentro do papel e atender ao cliente dentro dos preceitos contratuais. (Preposto Entrevistado 01)

Obviamente, em alguns casos, em contratos com números maiores de empregados, as dificuldades se tornam, algumas vezes, incontornáveis, necessitando, assim, que haja uma intervenção mais enérgica das empresas.

Roda e vira tem alguns desgastes com alguns que dão mais trabalho, mas a gente vai tentando adequar à característica da empresa e, até mesmo, com alguns desligamentos, algumas demissões, a gente vai conseguindo enquadrar os demais que não conseguem, que não vierem a se adequar ao perfil da empresa. (Preposto Entrevistado 02)

Existe relacionamento, eu tento conversar com eles pelo menos uma vez no mês para verificar como é que está ocorrendo. Às vezes fica um pouquinho complicado, porque são XXX funcionários no total, e aí a gente tem os grupos no Whatsapp que eu vou mandando as coordenadas. Para cada licitação eu criei um grupo para estar facilitando a comunicação, questão de falta,

falecimento na família, tudo isso a gente vai tentando coordenar por aqui, porque às vezes o órgão demora para enviar a informação para gente, aí a gente tem contato direto com o funcionário, fica mais fácil. (Preposto Entrevistado 03)

Em todo caso, os achados corroboram a necessidade de a fiscalização da UFS estar atenta sobre a possível existência de assédio moral e situações semelhantes, além de garantir que, após desligado, o empregado tenha seus direitos garantidos, tendo em vista que todo o processo licitatório é feito nesse sentido, com provisões que garantem o cumprimento integral dos direitos dos trabalhadores ao final do seu vínculo.

### 5.2.3 Relacionamento com a administração

Foi questionado, ainda, como é o relacionamento dos atores envolvidos no presente processo com outros setores da UFS, a exemplo de Coordenação de Contratos, Departamento Financeiro, etc. Buscou-se, com isso, ampliar o objeto de análise a outras unidades que, apesar de não estarem na linha de frente da fiscalização, participam diretamente do processo e têm importância significativa, visto que suas ações possuem reflexos imediatos nos contratos.

Nesse quesito, as respostas foram unânimes, informando que há um grande esforço, principalmente da Coordenação de Contratos e Departamento Financeiro, em atender a todas as solicitações rapidamente, tanto dos Fiscais quanto dos Prepostos.

Eu acho um relacionamento muito bom, pessoal muito solícito a meu ver, muito ágil e solícito para tirar dúvidas e resolução de problemas, todos: financeiro, contabilidade, PROAD, PROPLAN, COPEC, entendeu? Nunca houve nenhuma demora, de imediato a gente entra em contato e eles respondem, tiram as dúvidas, tentam resolver junto com a gente, um relacionamento ótimo. (Fiscal Entrevistado 01)

Nós temos uma facilidade de entrar em contato com eles e a resposta também é rápida, até agora não tive nenhum problema com nenhum setor, a gente consegue se comunicar muito bem. (Fiscal Entrevistado 03)

Sempre que eu precisei do auxílio do setor financeiro [...] eles sempre me respondem praticamente no mesmo dia, sempre que eu entro em contato eles me dão retorno muito rápido e sempre esclarecem tudo, todas as dúvidas da gente aqui, como também quando eles estão com dúvidas lá a gente também já responde bem rapidinho. (Preposto Entrevistado 03)

Percebe-se, assim, um nível excelente de satisfação nos depoimentos, evidenciando acerto da administração em manter setores estratégicos com total disponibilidade para resolver os problemas e auxiliar os envolvidos em questionamentos, contribuindo para a redução do tempo no tratamento dos processos e para que haja governança nas ações executadas.

#### 5.2.4 Relacionamento com órgãos de controle

Considerando que a atividade de fiscalização contratual enseja a participação de inúmeras pessoas, executando funções distintas e com demandas diferentes, considerando ainda que os valores envolvidos geralmente são de grande vulto e tratam-se de recursos públicos alocados, analisando, ainda, a perspectiva de que os trabalhadores muitas vezes não possuem seus direitos respeitados pelos empregadores, no que tange ao pagamento de salários ou vantagens devidas, não é difícil de supor que os contratos de terceirização sejam alvo dos mais diversos tipos de auditoria, seja pela Controladoria Geral da União – CGU ou Tribunal de Contas da União – TCU, atuando na garantia da legalidade nos processos, seja pelo Ministério Público do Federal – MPF, zelando pelos direitos dos trabalhadores contratados em auditorias regulares ou mediante denúncias.

Assim, por vezes, os Fiscais, Gestores e Prepostos de contratos em órgãos públicos são instados a se manifestar em processos ou comparecer a audiências no intuito de prestar algum esclarecimento necessário. Dessa forma, buscou-se com o presente elemento de análise, investigar se os atores envolvidos no processo já haviam sido provocados a participar / responder algum questionamento e como os mesmos haviam reagido a essa situação.

O intuito do questionamento foi verificar como os mesmos se sentiram com tal situação e se a mesma é algo recorrente na atual conjuntura da UFS. Por meio das respostas, é possível perceber que apenas alguns Fiscais e o Gestor precisaram atuar nessa questão, enquanto que os Prepostos, até o momento, não haviam sido questionados.

Na verdade, a CGU não questionou diretamente, mas passou a demanda para o EFISCON aí tivemos que responder, enviar algumas documentações. (Fiscal Entrevistado 01)

Sim, a PGE geralmente manda alguns processos trabalhistas, como a gente acabou o contrato com algumas empresas, estão vindo alguns processos trabalhistas, inclusive esses processos trabalhistas estão vindo primeiro pra

UFS – que é a segunda interessada – que para empresa, né? Eles vão primeiro na PGE, denunciam a PGE, como a gente tem a UFS como subsidiária a gente tem o memorando, vem por memorando que é prático, interligado aqui com a gente e posteriormente com a empresa – que seria a primeira, né? – a ser contatada [...] eu acredito que faz parte, sim! Faz parte sim. A gente está envolvido em um processo e como a universidade é responsável solidária, ela tem que vir pra gente de alguma forma, se vai ser primeiro ou se vai ser depois... (Fiscal Entrevistado 02)

Judiciais não, mas já participei de reuniões no Ministério Público do Trabalho para resolver questões de uma empresa que estava com pendências trabalhistas [...] eu acredito que faz parte, que como nós temos um contato direto ali com a fiscalização, então é natural sermos indicados para poder passar as informações de forma mais clara. (Fiscal Entrevistado 03)

Quando tinha um número insuficiente de Fiscais o Gestor era Preposto do Reitor nas ações trabalhistas, então diversas vezes estive na delegacia do trabalho. Quanto ao MT e CGU, à gente preza por responder o mais rápido possível e dar todas as informações. O relacionamento, pelo que consta até o momento, não está causando nenhum problema para a universidade, não [...] faz parte das atribuições tendo em vista a função de representante legal da Universidade. (Gestor Entrevistado)

Na análise das falas, percebe-se que os Fiscais tratam as demandas com naturalidade, de forma a entender que as mesmas fazem parte das suas atribuições legais. Esse posicionamento demonstra comprometimento da equipe com o trabalho, visto que, muitas vezes, a receptividade de servidores públicos a demandas desse caráter não é das melhores.

Ademais, é possível constatar que não há uma grande demanda de ações dos órgãos de controle em relação aos contratos, o que pode indicar que os mesmos foram construídos, e vêm sendo mantidos, dentro das normas legais esperadas no serviço público.

#### 5.2.5 Criação do EFISCON / Terceirização no Serviço Público

Finalizando a etapa de percepção do processo de fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe, foi questionado aos Fiscais e Gestor como os mesmos viam a ação de criação do EFISCON por parte da administração central da UFS. O intuito do questionamento era o de verificar se os participantes entendem que a ação foi uma medida acertada, que contribuiu para a melhor gestão dos processos, ou se, pelo contrário, era algo danoso, que dificultava a fiscalização.

Todos os Fiscais apontaram que a medida foi algo acertado pela administração, tendo em vista que a atividade de fiscalização é algo que demanda dedicação integral, assim, dividir essa função com outras atividades laborais é algo que dificultaria bastante a gestão eficaz dos processos. Os relatos abaixo corroboram as afirmações:

Com certeza foi uma coisa boa, porque é impossível você acumular uma função, vamos supor em um departamento com a fiscalização administrativa de um contrato [...] é impossível, a pessoa nem daria conta de fazer uma fiscalização efetiva tendo outra atribuição além à de como fiscal. (Fiscal Entrevistado 01)

[...] o EFISCON de fato é importantíssimo para o planejamento, para desobstruir os outros órgãos, tipo COPEC, os órgãos que estão envolvidos em planejamento. Eu acho fundamental para dar assistência aos Fiscais porque o Fiscal sem o EFISCON, ele, eu acho que encontraria muito mais dificuldade. (Fiscal Entrevistado 02)

Sim, eu não sei como era antes, eu não sei como funcionava essa questão da fiscalização, mas acredito que quando você cria um setor especializado, para fazer aquele serviço da melhor forma possível, eu acredito que você consegue prestar um serviço melhor. (Fiscal Entrevistado 03)

Foi uma medida totalmente acertada, apesar de ter vindo tarde demais, mas foi uma medida acertada. Por quê? Porque centralizou uma boa parte dos contratos em um setor só, e fica mais fácil ter informação, tanto as informações necessárias, quanto também para fiscalização e acompanhamento. E outra, também é o volume de contratos, atualmente nós temos em torno de 27 milhões em contratos. (Gestor Entrevistado)

Fica claro, conforme dito, que todos consideram a medida extremamente acertada, apesar de, conforme deixa registrado o Gestor, ter vindo tardiamente, dando a entender que mesmo antes da sua criação já havia essa intenção e que a mesma foi postergada, a partir da experiência exitosa de outros órgãos da administração pública federal.

Porém, um ponto que chama atenção é que não há grande interação entre o EFISCON, órgão que centraliza os Fiscais Administrativos, com os Fiscais Técnicos, aqueles que ficam nos *Campi* e nos setores da UFS. Essa é uma situação que merece atenção e que, se bem delineada, pode mudar consideravelmente as problemáticas hoje existentes. Via de regra, os Fiscais Técnicos deveriam participar mais ativamente do cotidiano dos contratos, interagir com os demais atores e cobrar melhor o cumprimento dos objetos dos contratos, porém, como os mesmos não possuem dedicação integral a esse fim, um dos fatores pode estar ligado a essa situação.

Complementando o presente elemento, foi questionado aos Prepostos das empresas qual a opinião dos mesmos acerca da terceirização no serviço público, visando, assim, por meio de uma pergunta mais conceitual, compreender como as empresas que participam de licitações públicas percebem ou projetam a participação das terceirizações nos órgãos públicos.

Os Prepostos, alinhados nas respostas, indicaram que a terceirização é um caminho sem volta para os órgãos públicos, visto que, na opinião dos mesmos, o custo com um servidor é extremamente maior que o custo de um trabalhador terceirizado. Ademais, o movimento de reforma gerencial e a extinção de alguns tipos de cargos deixou isso claro.

Eu vejo que é primordial, não só na universidade, mas que na máquina pública são poucos funcionários que realmente conseguem vestir a camisa e botar para andar, e aí o terceirizado se vê mais na obrigação já que não tem aquela [...] estabilidade, exatamente, eu acho que é muito importante a terceirização. (Preposto Entrevistado 02)

É benéfica porque ela gera emprego, né? A quantidade de efetivos também é muito baixa, a gente está enfrentando agora em todo país uma série de problemas políticos e tal, que estão impedindo um pouco esta questão [...] o que acontece é que também não estão tendo muitas vagas para concurso público, quando abre são poucas vagas aí as pessoas que são mais carentes, que não tiveram tanto estudo ficam lá atrás, então tem pessoas que realmente precisam daquele trabalho, né? Além do que eu acho que a terceirização do serviço público, por exemplo [...] a minha comunicação com o (Terceirizado (a) X), que hoje que você veio me dizer que ele (a) é um (a) terceirizado (a), é uma comunicação maravilhosa, já com outros servidores, que são do quadro efetivo, a comunicação é péssima. Então não é porque ele (a) precisa do trabalho? Pode ser. Pode ser porque ele (a) realmente precisa do trabalho [...] mas eu acredito que a terceirização melhoraria 80% do atendimento do órgão federal. (Preposto Entrevistado 03)

Observa-se nos depoimentos a presença clara da diferenciação entre servidores públicos concursados e empregados terceirizados, ou seja, é evidente que a terceirização é vista como algo essencial nas palavras dos entrevistados, porém, ainda, uma atividade secundária, relegada a pessoas que, por falta de condições, não conseguiram adentrar no serviço público pelo método regular, por meio de concurso público. Tais afirmações não podem ser corroboradas sem que haja um maior aprofundamento, visto que nem sempre os motivos expostos são aqueles que fazem com que um cidadão opte pela carreira no serviço público ou na iniciativa privada.

Percebe-se, ainda, que existe uma certa crítica ao comportamento dos servidores efetivos por parte dos Prepostos, oriunda, segundo eles, da segurança oferecida pelo instituto da estabilidade, tão criticada pela sociedade em geral ultimamente. Assim, mediante tal crítica,

fortalecem o discurso de que a terceirização melhoraria o atendimento dos órgãos, uma vez que os terceirizados não estão cobertos pelo direito a estabilidade.

Essa é uma discussão que merece ser ampliada, tendo em vista que os interesses, aqui, podem estar conflitantes, a julgar que os mesmos representam organizações que, via de regra, sobrevivem terceirizando serviços, ou seja, a atividade que os mesmos elevam ao patamar de indispensável é a atividade principal das empresas aos quais estão vinculados, por vezes mantendo sociedade, inclusive.

Assim, é possível inferir, pelas respostas apresentadas, a necessidade de a administração investigar se as reclamações quanto ao tratamento dispensado são consistentes e, uma vez comprovadas, orientar melhor seus servidores sobre regras de conduta.

### 5.3 MOTIVAÇÕES PARA AS FUNÇÕES

A penúltima categoria analítica investigada diz respeito às motivações que os atores envolvidos no processo possuem para exercer suas funções, ou seja, o conjunto de situações que os fazem estar ali desempenhando suas atividades, considerando não só a situação remuneratória, mas outros indicativos subjetivos agregados.

Buscou-se entender, especificamente, se são capacitados frequentemente por meio de cursos e treinamentos, se há remuneração extra pela execução das funções, se entendem que as atribuições exercidas os valorizam como profissionais e se existe algum receio na execução das atividades que seja passível de registro. A organização do presente tópico se deu mediante a construção de quatro elementos de análise, detalhados a seguir:

#### 5.3.1 Incentivos

No presente elemento de análise, questionou-se a existência de remuneração extra pela execução das funções de Fiscais, Gestor e Preposto, buscando entender se a remuneração, em existindo, era algo que funcionava como agente motivador das pessoas.

No conjunto de respostas obtidas, percebe-se que nenhum dos Fiscais de Contrato, tampouco o Gestor, recebem qualquer tipo de incentivo que esteja ligado ao desempenho de suas funções nos contratos administrativos. Já em relação aos Prepostos, apenas um indicou que recebe uma parte da sua remuneração ligada à atividade.

Além disso, foi questionado aos Fiscais e Gestor qual a opinião que os mesmos possuem sobre incentivos mediante remuneração, se consideram algo necessário ou benéfico à atividade. As respostas foram unânimes em indicar que seria algo extremamente benéfico, pois funcionaria como agente motivador, considerando, segundo eles, a defasagem que passa os salários no executivo federal.

Acredito que seria justa, porque é uma função de muita responsabilidade, [...] poderia até dizer que seria um setor estratégico para a Universidade, porque é muito importante. (Fiscal Entrevistado 01)

Eu acho que seria importante uma gratificação quanto a respeito do planejamento – que agora a gente está entrando no planejamento – a gente sabe que comissões dentro do órgão da gente elas são comissionadas, na verdade elas são remuneradas, né? Antes não, mas hoje a gente faz parte do planejamento, né? E planejamento geralmente quem faz parte de comissões de planejamento seria remunerado, mas nada que impeça que eu faça minha função. (Fiscal Entrevistado 02)

Não só dos Fiscais, mas da administração federal de forma geral, se comparado a salários como, por exemplo, o judiciário, existe uma defasagem muito grande de salários. (Fiscal Entrevistado 03)

Eu acho que deveria existir uma remuneração sim, porque é uma responsabilidade que você está assumindo além das atribuições, principalmente do seu cargo, então acho justo que eu ganhe algum tipo de remuneração adicional. (Fiscal Entrevistado 06)

É uma demanda antiga que tinha remuneração como tem em outros órgãos, tendo em vista a responsabilidade enorme da fiscalização, porque ele é o elemento que responde civilmente pelos contratos. Deveria ter uma remuneração que compensasse. (Gestor Entrevistado)

Percebe-se que há uma grande demanda reprimida que poderia ser objeto de análise pela administração, passando pelo estudo de viabilidade da implementação de funções gratificadas aos Fiscais, assim, muito provavelmente haveria um incentivo maior até no recrutamento de novos servidores, tendo em vista que, sabidamente, o fator financeiro é algo muito levado em conta pelas pessoas.



Outro ponto que chama atenção é a inclusão dos mesmos na parte de planejamento da contratação, com reuniões periódicas, situação que será explorada no tópico de sugestões de melhoria.

### 5.3.2 Treinamentos oferecidos

A análise do elemento em questão passou pela investigação acerca dos treinamentos oferecidos e solicitados pelos atores participantes do processo, visando investigar se essa é uma prática recorrente tanto da administração quanto das empresas contratadas. A pergunta questionava se durante o período que participa do processo já havia recebido ou solicitado alguma capacitação, e, acessoriamente, se considerava suficiente.

Sabidamente, a capacitação é um requisito indispensável para os indivíduos no ambiente de trabalho, uma vez que em um mundo tão dinâmico quanto o atual, não há como executar atividades de forma correta sem que haja atualização constante dos conhecimentos, ainda mais no serviço público, inundado de novos normativos quase que diariamente.

Por meio das respostas, percebeu-se que o nível de incentivo e atendimento às capacitações solicitadas foi bem maior nos Fiscais Administrativos em comparação aos Fiscais Técnicos, indo ao encontro daquilo já discutido anteriormente acerca da dedicação integral dos primeiros em detrimento dos segundos. Outra suposição para tanto está calcada no fato de que os Fiscais Administrativos lidam mais com legislações, portanto, exigindo maior nível de atualização.

Não solicitei, mas recebi. Foi o curso da AGU, três dias, eu achei muito interessante, tirou algumas dúvidas, foi bem interessante, eu acho. Eu gostaria que tivessem mais, mas eu gosto de aprender, é sempre bom tirar dúvidas [...] não, não foi suficiente, porque eu acredito que o aprendizado é contínuo. (Fiscal Entrevistado 01)

Sim, fiz um curso de fiscalização de contrato online [...] assim, foram noções gerais do contrato, apresentação da legislação pertinente, tivemos também um seminário na AGU, que já tratou de questões mais específicas e até o momento (foi isso) nestes meses. (Fiscal Entrevistado 03)

Os Fiscais Técnicos jugaram não haver necessidade de solicitação de treinamentos, tampouco informaram que não foram motivados a o fazer pela administração, o que, de certa forma, pode ensejar que não há uma política clara de capacitação dentro da UFS.

Já em relação aos Prepostos, percebeu-se que a maioria indicou já haver recebido treinamentos, porém muito vagamente, sem especificar quantos nem quais, dando a entender que não se recordavam. É interessante que haja, também, capacitações voltadas aos Prepostos das empresas, visto que os mesmos lidam diariamente com as mudanças implementadas pela legislação, colocando, quem sabe, como exigência legal na contratação.

Nesse contexto, percebeu-se que a política de capacitações, tanto da UFS quanto nas empresas é deficitária e deveria atingir os envolvidos com maior periodicidade e abrangência.

### 5.3.3 Valorização e reconhecimento

Dando sequência ao conjunto de elementos de análise relacionados às motivações, o presente estudo se propôs a investigar como os atores do processo se sentiam em relação a valorização e reconhecimento pelas funções exercidas, tanto pelo ponto de vista relacionado a seu sentimento quanto ao reconhecimento do trabalho pelos seus superiores / administração, quanto em relação à sua colocação no mercado de trabalho pelos conhecimentos adquiridos na execução.

Visou-se, assim, verificar até que ponto trabalhar com fiscalização contratual é percebido como uma atividade valorizada, reconhecida pelos seus resultados e como uma atividade especializada, desenvolvida por um grupo restrito de pessoas, o que, fatalmente, a colocaria num status diferenciado, tanto dentro da organização estudada quanto no mercado de trabalho em geral.

Em relação aos Fiscais de Contrato, os mesmos foram unânimes em informar que se sentem valorizados e desafiados na execução das atividades, inclusive com relatos que demonstram o grande respeito que outros setores da UFS possuem pelos mesmos, reservando espaço em agendas e elogiando a atuação sempre que possível.

Eu gosto da função, eu me sinto valorizado (a), sim, não financeiramente (risos), mas valorizado (a) pelas funções desempenhadas. (Fiscal Entrevistado 01)

Sim [...] somos um pouco de trabalhadores que somos ouvidos, nossas solicitações, somos convidados a participar, pelo menos nesses poucos meses fui convidado (a), para algumas reuniões com a administração e eu acho que nós temos condições de contribuir no processo de informação de um processo

mais eficiente, desde a contratação do processo de licitação até a execução do contrato [...] nesse tempo de experiência que estou tendo fui muito desafiado (a), né? Não só na questão das relações interpessoais, né? Como contato como Preposto, com funcionários, como também as questões que foram aparecendo, né? Então me sinto desafiado (a) intelectualmente e fisicamente, e isso é muito bom, estar aprendendo bastante. (Fiscal Entrevistado 03)

Sim, é uma experiência que nem todo mundo está disposto a encarar, né? Pelas responsabilidades que envolvem, mas acredito que é algo que engrandeça com certeza a função da Universidade. (Fiscal Entrevistado 06)

Fica evidente que os mesmos se sentem importantes no processo e importantes também para que a UFS atinja seus objetivos institucionais, o que é um excelente indicativo de motivação, tendo em vista que a valorização é algo que pesa bastante dentro do processo de recompensa dos indivíduos.

Em relação aos Prepostos, as respostas caminharam no mesmo sentido, todos indicaram se sentirem valorizados com a execução das atividades, sobretudo no que tange à diferenciação que isso traria para suas carreiras, uma vez que para esse tipo de função não há mão de obra abundante que seja capacitada.

Bastante, porque hoje temos muitas empresas de terceirização, e com a experiência que você adquiriu, né? E também a gente tem muita dificuldade em contratar pessoas com essa experiência para estar fazendo uma substituição, tirar uma folga, férias de um Preposto ou até mesmo substituir efetivamente. (Preposto Entrevistado 02)

Sim, porque como a gente atua com diversos órgãos federais a gente acaba aprendendo um pouquinho de cada um, né? Por exemplo, você aprende um pouquinho como funciona o órgão fiscalizador da UFS, aprende como funciona o órgão fiscalizador do Ministério Público da União, que a gente também tem contrato lá de licitação, do Tribunal de Justiça, do TRE, agora mesmo a gente participou, a gente ganhou uma licitação para colocar uma mão de obra no TER, então a gente aprendeu como funciona todo processo eleitoral, que eu nunca imaginei de conhecer aquele processo, e a gente foi lá colocou a mão de obra e foi muito legal, eu gosto muito do que eu faço. (Preposto Entrevistado 03)

Importante constatar que as empresas que trabalham com a UFS mantêm, na sua linha de frente, pessoas plenamente satisfeitas com suas funções, isso colabora enormemente para que o serviço saia a contento.

### 5.3.4 Receios na execução da função

Para concluir a categoria de motivações, os entrevistados foram perguntados se existia algum receio na execução das funções, alguma situação que, de certa maneira, poderia contribuir para que os mesmos abrissem mão do encargo.

Por ser uma atividade que lida com recursos financeiros, direitos trabalhistas e uma quantidade elevada de regramentos, é de esperar que os participantes tenham alguns medos, pois cometer algum erro pode significar ter que responder legalmente pelos atos praticados. O intuito do questionamento é de possibilitar à administração conhecer os maiores receios, de forma a procurar minimizar ou dar mais segurança aos envolvidos.

De forma geral, percebeu-se uma divisão entre os Fiscais Administrativos e técnicos, sendo que os primeiros possuem mais receios que os segundos na execução das funções. Isso pode ser explicado pelo fato de o manuseio de documentos e o cálculo de valores ser realizado pelos Fiscais Administrativos. Outro ponto que pode explicar tal situação é, como já discutido, o afastamento dos Fiscais Técnicos do dia a dia dos contratos, gerando, assim, mais demandas para os Fiscais Administrativos.

Sim, alguns receios, sim. Preciso de tempo para pensar, mas têm coisas que dão sim receio. Tipo: assinar ofícios de glosa, tipo alguns meses que peguei em transição, tipo o Fiscal saiu e passou muito tempo acumulado aí tenho que ser Fiscal desses pontos, com pouco conhecimento, entendeu? Tendo que aprender ou aprender sem estar treinado, aí sim me trouxe medo, tendo que assinar um documento que você não tem visão do que aconteceu entendeu? Tinha receio das consequências sim. (Fiscal Entrevistado 02)

Você tem pela questão da fiscalização que a gente sofre, né? E também da cobrança, né? Da administração caso ocorra algum erro na execução do serviço. Mas, assim, que mais causa hoje, assim que mais causa receio, por exemplo, a gente lidar com essa questão de você está falando apresentando valores, então é isso aí, mexendo com dinheiro, né? Isso aí é arriscado. Até agora não soube de nenhum caso de complicação no setor, mas, nós somos suscetíveis a (erros) [...] analisar uma fatura desse valor se corresponde, se a empresa fez a memória de cálculo correta, fazer a conta no valor das glosas. (Fiscal Entrevistado 03)

Não, porque antes de tomar qualquer decisão eu tomo as providências corretas e consultivas para determinados órgãos e só tomo a decisão com 100% de certeza que estou agindo no caminho correto. (Fiscal Entrevistado 06)

Fica claro pelos trechos transcritos que os maiores receios se dão na assinatura de glosas, na realização dos cálculos. Para dar mais segurança aos Fiscais, seria interessante envolver uma

equipe especializada na revisão desses cálculos, que a UFS disponibilizasse um setor específico para realizar a governança dos atos, resguardando, assim, os servidores de possíveis erros cometidos.

Já nas respostas dos Prepostos, percebeu-se a existência de dois grandes receios, o primeiro relacionado a supostas intervenções políticas, conforme trecho transcrito abaixo:

Sim, o que o que me causa receio no sistema, no sistema! (enfático) é intervenção política, intervenção política. Isso pode interferir nesse papel entendeu? Isso me deixa um pouco receoso, a intervenção política. (Preposto Entrevistado 01)

Apesar de não querer entrar em detalhes sobre como se daria essa intervenção, essa é uma situação que precisa ser combatida fortemente pela administração, tendo em vista que tal interferência pode se dar de diversas formas, sendo a mais grave a indicação de nomes para compor a equipe de terceirizados, conduta totalmente vetada pela legislação, evitando, assim, que servidores públicos se apoderem de sua condição para compor o chamado “cabide de empregos”.

O segundo receio citado pelos Prepostos, diz respeito ao cumprimento do conjunto de legislações que permeiam o assunto, e o medo em descumprir alguma, conforme transcrito abaixo:

Então, os meus receios são os seguintes: tudo que a gente vai fazer aqui, tudo que a gente fala tudo que a gente escreve, a gente tem que estar consultando os contratos anteriores, porque às vezes tem uma coisa na CCT, no acordo coletivo, que a gente quer cumprir aquilo, mas às vezes é impeditivo no contrato da licitação, e aí a gente tem um certo receio da empresa ser penalizada, entendeu? Por algum motivo, a gente tenta também estar efetuando todos os pagamentos dentro dos prazos para não ocorrer de algum funcionário ficar insatisfeito fazer alguma denúncia. Então eu tenho muito receio em tudo que a gente vai falar e que a gente vai escrever, justamente para estar tudo dentro dos parâmetros da lei, dentro dos parâmetros do contrato da licitação. (Preposto Entrevistado 03)

Essa é uma situação corriqueira e que deve ser encarada com naturalidade, infelizmente, tendo em vista que, como já citado, o assunto em questão é tratado por um emaranhado de normativas, leis, regulamentos, decretos, etc. e que não se vislumbra a possibilidade de mudança, de uma consolidação geral, em médio prazo.

## 5.4 SUGESTÕES DE MELHORIAS

A categoria analítica final buscou analisar, com a participação efetiva dos respondentes e por meio das observações realizadas, possíveis sugestões para o melhoramento do processo de fiscalização contratual na UFS, visando servir como contribuição efetiva e objetiva do presente trabalho, aliando a questão acadêmica à profissional, objetivo do programa de pós-graduação.

### 5.4.1 Sugestões de melhorias do processo

As contribuições foram realizadas por todos os respondentes e abrangeram uma gama restrita de assuntos, onde, basicamente, se focou em dois aspectos primordiais. O primeiro, foi levantado pelos Fiscais Administrativos e teve como foco a necessidade da integração do EFISCON com o planejamento da contratação, ação essa que, segundo os mesmos, pode contribuir fortemente para se evitar inúmeros problemas ocorridos na fiscalização contratual.

Primeiro eu acho que deveria ser a participação do Fiscal no período anterior a assinatura do contrato (planejamento). (Fiscal Entrevistado 01)

Foi justamente esse setor, essa parte aí foi um gargalo que a gente observou. Quando a gente é leigo não, mas quando a gente foi pegando maturidade aí fomos notando que havia coisas que estavam sendo falhas, principalmente o planejamento [...] a contratação estava sendo falha por falta do planejamento, e foi justamente nesse processo que eu identifiquei que está tendo uma falha e foi justamente essa que chamaram a gente pra corrigir. (Fiscal Entrevistado 02)

Eu acredito que o, tanto eu acredito quanto a administração já mostrou sinais que eles estão percebendo isso também, é que o setor de fiscalização acha que a gente seria um parceiro muito útil no começo do processo da criação do contrato [...] equipe de planejamento, para justamente a dirimir determinadas questões que são corriqueiras, que basicamente o que as empresas mais não trabalham hoje são justamente em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas e Fiscais, então nem tanto pela execução do serviço a gente tem mais o abuso nesse ponto. Pagamento do salário atrasado, às vezes desconto indevido, isso aí toma a maior parte do nosso tempo. Uma empresa ou outra, a gente tem empresas mais estruturadas, e não dão tanto trabalho, mas algumas aqui já vem dando trabalho há muito tempo. Então nesse sentido, eu acredito que seria uma ajuda muito grande. (Fiscal Entrevistado 03)

É perceptível que a grande demanda dos Fiscais Administrativos é fazer parte do processo de planejamento da contratação, uma vez que, com a experiência de cada um, as licitações podem

sair com regras pré-determinadas que facilitariam a fiscalização após assinatura do instrumento contratual, ademais, com as inovações trazidas pela IN 05/2017, a participação dos Fiscais e Gestor passou a ser mais representativa, portanto, na visão dos respondentes, essa demanda é essencial para que haja harmonia no cumprimento dos contratos formalizados pela UFS.

Segundo relatos dos mesmos, esse movimento já foi iniciado pela administração recentemente, uma vez que os Fiscais participaram de reuniões para futuros contratos, o que vem atendendo as reivindicações. Essa ação é importantíssima e, com certeza, suas ações serão sentidas no futuro, porém, é importante frisar que o sucesso da ação passa pelo esforço na manutenção da equipe e pelos investimentos em sanar os problemas relatados em tópicos anteriores, considerando que essa é apenas uma parte da engrenagem.

Já a parte de fiscalização técnica entendeu que a principal sugestão incorporada ao processo é a presença mais ativa de representantes da empresa no local de prestação dos serviços, indicando que não há no momento essa relação, muitos deles queixando-se, inclusive, que nunca mantiveram contato com o Preposto da empresa.

Um contato maior, digamos mensalmente, ter reuniões, ter o curso de capacitação, como tinha dito já várias vezes, ter um contato maior para poder se conhecer mesmo, para poder ter um questionamento, né? Pessoal frente às pessoas se conheceram, acho que isso era ideal, do que manter um contato (impessoal) somente. (Fiscal Entrevistado 04)

Eu acho que está faltando uma presença maior da empresa aqui para dar maiores explicações, né? E ver as nossas demandas, né? Agora mesmo nós estamos precisando de mais equipamentos para o pessoal se comunicar, né? Mais comunicação por parte da empresa mesmo que está faltando. (Fiscal Entrevistado 05)

Efetivamente há uma grande demanda de aproximação maior dos Fiscais Técnicos com as empresas prestadoras, principalmente nos *Campi* do interior do estado, como é o caso da cidade de Lagarto. Muitas vezes as empresas concentram seus esforços na maior unidade (São Cristóvão) e negligenciam as outras, o que é um erro grave. É importante que os Fiscais formalizem suas necessidades e cobrem a presença do Preposto, assim como cobrem ações mais incisivas do Gestor de Contratos, visando manter uma linha de comunicação frequente e rápida.

Já em relação aos Prepostos, percebeu-se a existência de duas grandes demandas, a primeira relacionada a uma maior abertura ao diálogo por parte da UFS, onde, segundo os mesmos, há muita comunicação oficial, até de situações, que poderiam ser resolvidas mais facilmente mediante conversa.

É em geral uma abertura, mais ao diálogo, antes de qualquer tomada de decisão, de outras, de outras decisões contratuais, ter um diálogo, antes de alguma decisão, ter um diálogo ver o que é o melhor por onde é que pode ajudar ou não ajudar, entendeu? Acho que o diálogo favorece muito o papel do contratado e do contratante [...] evitaria, exatamente, a conclusão é isso. Evitaria conflito futuro. Antes da execução, de qualquer tipo de execução acho que se resolveria, sabe? (Preposto Entrevistado 01)

É possível inferir a importância de que a administração esteja atenta a essa demanda, pois, seguindo tendências mundiais relacionadas à desburocratização, a aproximação mediante o diálogo, a busca de resoluções sem criação de procedimentos formais poderia diminuir os entraves do processo para todos os lados.

A outra demanda citada diz respeito à ausência de documentos formais, padrões, roteiros, que possam orientar os prestadores sobre o que efetivamente devem fazer para cada procedimento, como envio de faturas, solicitações de recursos de contas vinculadas etc.

Eu acho que poderia existir um roteiro, principalmente na questão da fatura que eles encaminham pra gente, um *checklist*, só que na maioria das vezes esse *checklist* não é cumprido à risca, tanto pelas empresas, eu acho que não só pela (Empresa X), por outras também, quanto pelo órgão. Então eu acho que a universidade poderia criar um roteiro específico para o terceirizado e o terceirizador. Para a gente poder cumprir aquilo daquela exata forma, além do contrato da licitação. Que a gente já tem o contrato que ele deve ser cumprido – ele é cumprido – mas eu falo na questão do pagamento, né? E da fatura, para tentar, talvez, dar uma agilidade maior. (Preposto Entrevistado 03)

Como já discutido, a padronização de ações, atividades, caminha junto ao princípio da eficiência e da impessoalidade, tendo em vista que os indivíduos não ficam reféns de uma pessoa ou de um setor, mas sim de um normativo. Assim, deve a administração enviar esforços no sentido de mapear e padronizar todos os procedimentos realizados na operação de fiscalização contratual da UFS.

Assim, uma vez encerrada a apresentação e análise dos dados, o quadro 7 traz um resumo dos principais elementos encontrados nas respostas dos atores entrevistados, visando ilustrar aquilo discutido. Adicionalmente, o próximo tópico tratará da finalização do presente estudo, no qual são apresentadas as conclusões que foram possíveis de visualizar mediante os instrumentos de coleta de dados e discorrendo sobre as limitações da pesquisa e recomendações para estudos futuros.



Quadro 7 – Principais elementos encontrados

| <b>Categorias Analíticas</b>      | <b>Gestor</b>            | <b>Fiscal</b>                              | <b>Preposto</b>          |
|-----------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| <b>Atuação no processo</b>        | Excesso de demandas      | Mapeamento de Atividades                   | Longevidade na função    |
| <b>Percepção do processo</b>      | Criação do EFISCON       | Falta de colaboração entre as partes       | Excesso de exigências    |
| <b>Motivações para as funções</b> | Valorização profissional | Necessidade de incentivos financeiros      | Valorização profissional |
| <b>Sugestões de Melhorias</b>     | Cultura profissional     | Integração com planejamento da contratação | Diálogo                  |

Fonte: **Elaborado pelo autor (2019)**

Quadro 8 – Resumo da Análise

(continua)

| <b>ATUAÇÃO NO PROCESSO</b>   |   |
|--|---|
| <b>Processo de nomeação para a função (Fiscais)</b>  | <b>Impressões Gerais:</b> Considerado adequado pela maioria dos respondentes<br><b>Contraponto:</b> Em um dos casos houve apenas a comunicação, sem consulta prévia   |
| <b>Conhecimento da legislação de referência / cláusulas do contrato</b>                        | <b>Impressões Gerais:</b> Fiscais consideram que ainda não é o ideal, mas exaltam os incentivos recebidos. Prepostos consideram como ótimo o nível de conhecimento  |
| <b>Recursos materiais, tecnológicos e humanos disponíveis (Fiscais)</b>                        | <b>Impressões Gerais:</b> Fiscais julgam que os recursos disponibilizados são muito bons (estrutura física e tecnológica).<br><b>Contraponto:</b> Quantitativo de fiscais frente ao volume de trabalho foi considerado inadequado   |
| <b>Existência de mapeamento das atividades (Fiscais) / Diferenças entre órgãos (Prepostos)</b> | <b>Impressões Gerais:</b> Fiscais Administrativos indicam que existe razoável mapeamento (Cartilha, IN). Fiscais Técnicos desconhecem cartilha ou manual. Prepostos julgam que não há grandes diferenças de atuação, apenas detalhes de preferência de apresentação entre os órgãos |
| <b>PERCEPÇÃO DO PROCESSO</b>   |   |
| <b>Dificuldades para exercer a função</b>  | <b>Impressões Gerais:</b> Fiscais Administrativos indicaram as dificuldades com as empresas contratadas (comprovações) e a pouca participação dos Fiscais Técnicos no processo. Prepostos indicaram, primordialmente, o gerenciamento dos empregados e as exigências do EFISCON     |
| <b>Relacionamento com outros atores no processo</b>  | <b>Impressões Gerais:</b> Fiscais relataram dificuldades e julgam não ser bom o relacionamento com prepostos. Prepostos validaram a opinião dos Fiscais e indicaram, ainda, que com os empregados a relação é muito boa   |
| <b>Relacionamento com a administração</b>  | <b>Impressões Gerais:</b> Todos os respondentes indicaram que o relacionamento é muito bom com setores como contratos, financeiro e Pró-Reitorias   |
| <b>Relacionamento com os órgãos de controle</b>  | <b>Impressões Gerais:</b> Em geral, poucos foram os atores instados a participar de reuniões / audiências ou responder questionamentos. Os que o fizeram, consideraram tranquilo e como parte das atribuições da função   |

(conclusão)

|  |  |
|--|--|
| <b>Criação do EFISCON (Fiscais) / Terceirização no serviço público (Prepostos)</b> | <p><b>Impressões Gerais:</b> Todos os respondentes indicaram ser uma ação acertada e que facilitou por demais as atividades</p> <p><b>Contraponto:</b> A criação tardia e a necessidade de se integrar a fiscalização técnica ao escritório</p>  |
| <b>MOTIVAÇÕES PARA AS FUNÇÕES</b>  |  |
| <b>Incentivos</b>  | <p><b>Impressões Gerais:</b> Com exceção de um Preposto, os demais atores não recebem incentivos extras pelas funções desempenhadas</p> <p><b>Contraponto:</b> Todos concordaram com a necessidade de estabelecimento de uma remuneração pela função de Fiscal</p>   |
| <b>Treinamentos oferecidos</b>   | <p><b>Impressões Gerais:</b> Fiscais Administrativos indicaram ter recebido treinamento, mesmo sem o ter solicitado. Fiscais Técnicos indicaram não terem solicitado, nem recebido. Prepostos indicaram vagamente terem recebido, mas sem dar muitos detalhes. Todos concordaram com a importância das capacitações</p>  |
| <b>Valorização e reconhecimento</b>  | <p><b>Impressões Gerais:</b> Fiscais e Prepostos sentem-se extremamente motivados e valorizados na execução das funções, foram dados exemplos que ilustram tal sentimento</p>  |
| <b>Receios na execução da função</b>   | <p><b>Impressões Gerais:</b> Em geral, os Fiscais Administrativos possuem receios na função, sobretudo na análise das notas fiscais, pelo fato de envolverem recursos financeiros. Já os prepostos, citaram a dificuldade em seguir tantos regimentos e o medo de errar algum deles e o envolvimento político como principais receios</p>  |
| <b>SUGESTÕES DE MELHORIAS</b>  |  |
| <b>Sugestões de Melhorias no Processo</b>  | <p><b>Impressões gerais:</b> Os principais tópicos citados foram:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maior participação dos Fiscais Administrativos no processo de planejamento da contratação</li> <li>2. Maior participação dos Fiscais Técnicos no processo</li> <li>3. Maior integração entre as empresas e os Fiscais Técnicos (reuniões frequentes)</li> <li>4. Criação de mecanismo de diálogo da administração com as empresas antes de notificações / punições</li> <li>5. Padronização dos procedimentos / pedidos / solicitações / roteiros</li> </ol> |

Fonte: **Elaborado pelo autor (2019)**

## 6 CONCLUSÕES

Partindo-se do pressuposto que a contratação de serviços de mão de obra, via terceirização, é hoje uma realidade presente no cotidiano de todos os órgãos públicos brasileiros, e considerando que a fiscalização dos instrumentos pactuados é algo que denota extrema atenção por parte dos gestores, tendo em vista sua relevância no cenário institucional e o impacto que tais ações representam para o atingimento dos objetivos das organizações, o presente estudo buscou analisar como se dá a atuação e qual a percepção dos principais atores participantes do processo de fiscalização contratual em uma instituição de ensino federal sobre o trabalho executado, no intuito de apresentar um conjunto de situações que possibilitassem entender como os mesmos se enxergam dentro do processo, quais suas principais reivindicações e como a instituição e as empresas contratadas veem a atividade e seus participantes.

Para tanto, foi realizada análise de conteúdo das entrevistas de dez participantes, sendo seis Fiscais de Contrato (três administrativos e três técnicos), um Gestor de Contratos e três Prepostos representantes das empresas contratadas, além da observação direta de situações específicas às atividades desempenhadas e à estrutura destinada aos mesmos, e a análise de documentos institucionais.

A primeira etapa da pesquisa buscou identificar como se dava a atuação dos atores no processo de fiscalização, identificando elementos que pudessem analisar situações como experiência, processo de nomeação, disponibilização de recursos etc. Com relação ao tempo de atuação no processo, percebeu-se que a maioria dos Fiscais são recentes na atividade, enquanto que o Gestor e os Prepostos possuíam mais experiência no tocante às atividades, essa situação demonstrou que deve haver uma maior atenção da administração no sentido de viabilizar meios que consigam instigar os servidores a se manterem no setor por mais tempo, prezando pelo desenvolvimento e maturação de cada um e possibilitando que o investimento em capacitações seja recuperado.

A análise da quantidade de contratos fiscalizados / acompanhados por cada respondente indicou que os quantitativos atuais são condizentes com aquilo que os mesmos esperam, sem que haja uma grade sobrecarga das atividades. Algumas ressalvas indicaram que há necessidade de ampliação do número de Fiscais, evidenciadas pelo volume de trabalho que determinados contratos geram, devido ao seu tamanho e complexidade.

Já a investigação acerca de como se deu o processo de nomeação dos Fiscais de Contrato às funções indicou que, em geral, há uma preocupação da administração no sentido de realizar o procedimento com zelo e respeito aos servidores, possibilitando que os mesmos expressem sua concordância com a indicação e respeitando as decisões de cada um.

Quando questionados acerca do conhecimento da legislação de referência, os Fiscais de Contrato indicaram que consideram que há muito espaço de melhoria nesse quesito, considerando, inclusive, o tempo de atuação dos mesmos na atividade. Entretanto, ficou claro que há preocupação da administração em incentivar a capacitação frequente, destinando parte do expediente ao estudo da legislação. Já os Prepostos, quando questionados se conheciam os instrumentos detalhadamente antes do início da sua execução, indicaram que por terem participado desde a disputa no certame licitatório conheciam detalhadamente as regras que seriam futuramente pactuadas, percebeu-se, assim, um comportamento padrão das empresas que se mostra interessante e, aparentemente benéfico, uma vez que ao participar desde o nascimento do processo os mesmos possuem maior familiaridade e, conseqüentemente, compreensão daquilo que será acompanhado.

No que tange à análise dos recursos disponibilizados para a execução da função de fiscalização, foi possível concluir que há satisfação dos respondentes com aquilo que a administração disponibiliza para que os mesmos exerçam suas atividades, desde equipamentos tecnológicos como recursos humanos e ambiente de trabalho. Como ressalva, verificou-se, apenas, que há uma demanda crescente de atividades que deverá ser suprida com a ampliação do quadro de Fiscais.

Outro ponto abordado buscou verificar se as atribuições dos Fiscais e Gestor de Contratos estavam devidamente identificadas (mapeadas), visando diminuir o empirismo e prezando pela padronização dos processos. Foi possível observar que os Fiscais Administrativos possuíam acesso a documentos técnicos de instrução, a exemplo de um manual elaborado, enquanto que os Fiscais Técnicos desconheciam a existência de tais documentos, possibilitando concluir que há falta de comunicação e interação entre as partes no que tange à disseminação de normativos, apontando, assim, falha a ser corrigida pela administração. Ainda nesse ponto, investigou-se junto aos Prepostos se os mesmos verificavam a existência de diferenças consideráveis de abordagem no processo de fiscalização realizado pela UFS, em comparação a de outros órgãos públicos. Assim, foi possível concluir que, salvo alguns procedimentos internos relacionados a

características de trabalho dos órgãos ou das pessoas que ocupam as funções no momento, não há diferenças consideráveis nos tratamentos dos documentos ou nas exigências legais.

A segunda parte do estudo visou investigar a percepção que os participantes têm do processo de fiscalização, ou seja, como os mesmos o enxergam, quais são suas principais dificuldades, como é o relacionamento entre as partes, dentre outros aspectos.

O ponto mais conflitante e que gerou maiores discussões foi aquele relacionado às dificuldades que cada participante identifica na execução do processo, no qual foi possível identificar respostas variadas a dificuldades que, a julgar pela complexidade, podem ser solucionadas com intervenção. Pelas manifestações dos Fiscais Administrativos ficou claro que suas maiores dificuldades estão em fazer as empresas cumprirem com aquilo que está pactuado, atendendo as solicitações e corrigindo as inconsistências em tempo hábil. Foi apontado como principal exemplo dessa situação a dificuldade em comprovar a efetiva prestação de serviço, gerando desgaste no cálculo de glosas nas faturas, o que acaba culminando em outra dificuldade aos mesmos, a falta de padronização sobre o cálculo das glosas, restando aos mesmos a utilização de metodologia própria, o que os deixam insatisfeitos. Além disso, os Fiscais Administrativos indicaram dificuldades em relação à pouca participação dos Fiscais Técnicos no acompanhamento dos contratos, o que pôde ser comprovado por meio das respostas vagas e pouco conclusivas desses atores no decorrer das entrevistas.

Em relação aos relacionamentos dos atores entre si e com outros setores participantes do processo, percebeu-se uma maior problemática na relação entre alguns Fiscais e Prepostos, devido a pequenas divergências na interpretação da legislação ou daquilo registrado no contrato. Tais discordâncias, por vezes contaminam o clima de trabalho, conforme pôde ser observado durante as entrevistas, o que deve ser objeto de ação corretiva, que possibilite a resolutividade das questões de forma imparcial. Já o relacionamento dos atores investigados com outros setores da organização que participam direta ou indiretamente do processo de fiscalização foi considerado bom e cordial.

Foi possível verificar, ainda, que há, até o presente momento, poucas demandas de órgãos de controle aos participantes, não gerando, assim, qualquer tipo de descontentamento ou dificuldade de relacionamento. Pelas manifestações apresentadas, ficou claro que os mesmos enxergam as demandas que surgem relacionadas a essa situação de forma natural e como parte das suas atribuições.

Outro ponto que buscou dimensionar a percepção dos Fiscais e Gestor de Contratos sobre aquilo no qual estão inseridos foi verificar como os mesmos avaliavam a criação do EFISCON como medida administrativa. Em sua totalidade, os respondentes indicaram concordar integralmente com a medida, informando que com a criação do escritório a atividade de fiscalização teve ganhos expressivos de eficiência, porém, foi possível identificar que há uma lacuna a ser preenchida nesse quesito, que é a incorporação dos Fiscais Técnicos à estrutura do EFISCON, possibilitando que haja uma maior integração entre as funções desempenhadas.

A terceira parte da pesquisa buscou identificar as motivações que os participantes possuíam para a execução das funções. As respostas foram bastante uniformes nesse ponto, indicando que há a necessidade premente do estabelecimento de incentivos para a execução das funções, considerando sua relevância e complexidade. Complementarmente, foi destacado que os treinamentos oferecidos, tanto pela administração quanto pelas empresas, foram satisfatórios e representaram um ganho considerável de conhecimento, devendo, assim, haver uma política definida de capacitações por parte das organizações. A valorização e reconhecimento também estiveram em destaque nas respostas apresentadas, nas quais foi possível concluir que os participantes se sentem motivados e reconhecidos na execução de suas funções, ademais, houve grande destaque ao fato de que a execução da função é algo que o valoriza profissionalmente, agregando valor ao seu currículo e possibilitando, assim, vislumbrar crescimento futuro.

Outro ponto interessante de análise diz respeito aos receios que os respondentes possuem na execução das funções. Uma parte dos Fiscais indicou que havia poucos receios, visto que realizavam os procedimentos baseados na legislação, entretanto o que se observou com maior incidência foram relatos relacionados ao medo de que suas ações pudessem ser questionadas / impugnadas, gerando, assim, problemas pessoais para si, sobretudo nas questões financeiras, relacionadas a glosas, pagamentos etc. Concluiu-se, assim, que a ação da administração na validação desses cálculos por setor especializado poderia mitigar consideravelmente a possibilidade de questionamentos e, conseqüentemente, a diminuição dos receios gerados. Já nas respostas dos Prepostos, houve questionamentos relacionados ao medo que possíveis intervenções políticas podem trazer para os mesmos, porém, tal afirmação careceu de maiores detalhes, sendo difícil, assim, detalhar com maior precisão a ação corretiva necessária.

Por fim, o estudo focou nas sugestões apresentadas que evidenciassem possíveis melhorias no processo de fiscalização. Dois grandes pontos puderam ser observados, no que tange aos Fiscais, o primeiro a integração do EFISCON, ou seja, dos Fiscais e Gestor com a etapa de

planejamento da contratação, possibilitando, assim, que possíveis problemas já fossem evitados ainda no início da execução. O segundo ponto diz respeito à participação mais efetiva dos Fiscais Técnicos na fiscalização contratual, chegando-se a sugerir, inclusive, que os mesmos sejam integrados ao EFISCON, assim como os Fiscais Administrativos. Já em relação aos Prepostos, pode-se concluir que os mesmos esperam uma maior abertura ao diálogo por parte da administração, evitando, assim, que algumas demandas oficiais sequer nasçam, já sejam resolvidas de antemão, evitando desgaste e dispêndio de tempo.

Dessa forma, entende-se que os objetivos da presente pesquisa foram plenamente atendidos, considerando que: a) as atribuições dos envolvidos foram devidamente identificadas; b) a percepção dos participantes sobre o processo foi descrita; c) as motivações para o desempenho da função de Fiscal de Contratos foi levantada e estudada; e d) foram levantadas sugestões que possibilitarão reflexões da administração, caso entenda pertinente, no sentido de intervir no processo.

Assim, considerando o contexto apresentado, é possível concluir que os agentes participantes da etapa de fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na UFS atuam no processo com condições satisfatórias de execução, tanto no que tange aos instrumentos disponibilizados para a execução das atividades, como na média dos condicionantes necessários às atribuições, expressados pelos elementos de análise propostos. Ademais, foi possível constatar que há boa percepção por parte dos respondentes acerca do seu papel no processo, ou seja, existe um entendimento satisfatório daquilo que é esperado de cada um, frente ao que é efetivamente executado.

## 6.1 LIMITAÇÕES

Em relação às **limitações do estudo**, destaca-se o fato de que, como se tratou de um estudo de caso, que analisou uma organização específica, não se pode acreditar que os resultados e evidências aqui encontrados sejam aplicáveis a todas as instituições públicas que operacionalizam e fiscalizam contratos, ou seja, não se pode generalizar, pois o que se verificou pode ser fruto de uma conjuntura local.

Outra consideração é que este é um estudo eminentemente qualitativo, ou seja, não foram usadas metodologias quantitativas, que possivelmente complementariam a análise realizada

com dados que facilitariam a interpretação, entretanto, se este fosse exclusivamente o desenho metodológico, dificilmente seria possível ter um olhar mais completo da ação tal qual foi realizado.

Tratando-se das **limitações no estudo**, destaca-se o fato de que a coleta de dados se tornou relativamente complicada, sobretudo pela disponibilidade dos entrevistados em agendar as entrevistas.

## 6.2 RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Os estudos que enfocam a gestão pública, e suas implicações gerenciais, vêm ganhando gradativo espaço no cenário acadêmico. Dessa forma, novos trabalhos de pesquisa junto aos atores do processo de fiscalização da UFS se fazem necessários para melhor avaliar a prestação do serviço e seus efeitos junto à comunidade, a saber:

- Pesquisas que analisem a ótica dos empregados contratados e sua relação com os servidores da UFS e com o seu empregador, buscando avaliar o clima organizacional dessa relação.
- Estudos relacionados ao excesso de normativos aos quais a etapa de fiscalização de contratos é submetida, visando refletir porque as mesmas surgem e são tão importantes, ao ponto de suprimir aspectos da lei;
- Pesquisas que retratem a qualidade na prestação do serviço pelos empregados terceirizados, visando abrir discussões sobre a necessidade desse tipo de serviço e, inclusive, sobre a terceirização de atividades fim.
- Ampliar o estudo com outras instituições de ensino do estado, ou mesmo de outras regiões do país, possibilitando a comparação dos resultados e fortalecendo a generalização analítica;
- Necessário se faz, sobretudo, reapplicar periodicamente esta mesma pesquisa, visando monitorar a percepção dos atores. É sabido que uma pesquisa tem como objetivo o crescimento organizacional e deve fazer parte de um processo contínuo de avaliação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União – Ano 35 – Número 102 – Outubro / Dezembro 2004. Disponível em <[www.unifal-mg.edu.br/auditoria](http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria)>. Acesso em 27/06/2018.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERG, B. L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 5ª ed. Massachusetts: Pearson, 2004.

BOYD JR., Harper W.; WESTFALL, Ralph. **Pesquisa mercadológica: textos e casos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de julho de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.745**, de 09 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.271**, de 07 de julho de 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.632**, de 07 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 05**, de 26 de maio de 2017.

BRUYNE, P. de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os polos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CASTRO, Ana Célia Bastos. **Obrigações trabalhistas em contratos de terceirização na administração pública: o caso do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães**. Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2010.

CASTRO, Rubens Ferreira de. **A terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo, Malheiros, 2000.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAVALCANTE, Ophir Junior. **A Terceirização das Relações Laborais**. São Paulo: 2007.

CLEGG, S; HARDY, C. **Introdução: organização e estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

CRESWELL, J. W. *Research Desing: qualitative quantitative and mixed approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

CRUZ, Luiz Carlos Lima da. **Responsabilidade subsidiária da administração pública pelos encargos trabalhistas nos contratos de terceirização**. Monografia, IDP, 2012.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilidade-subsidiaria-da-administracao-publica-pelos-encargos-trabalhistas-nos-contratos-de-terceirizacao.htm>, acesso em 04/06/2018

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 3ª ed., São Paulo: LTR, 2005.

EISENHARDT, K. M. *Building Theories from Case Study Research*. Academy of Management Review, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FINDLAY, Eleide Abril Gordon. **Guia para apresentação de projetos de pesquisa**. Eleide Abril Gordon Findlay; Mauro A. Costa; Sandra Paschoal Leite de Camargo Guedes. – Joinville, SC: UNIVILLE, 2006.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GASKELL, G.; BAUER, M. W. **Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. **Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n 2, p. 57-63, março e abril, 1995.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso qualitativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUIMARÃES, Ricardo Pereira de Freitas. **Encargos Trabalhistas: Toda terceirização responsabiliza contratante**. Consultor Jurídico: <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-mar-13/mesmo-licita-terceirizacao-responsabiliza-contratante>>, 2012, (Acesso em 04/06/2018).

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?** Brasília: Psicologia, Teoria e Pesquisa, 2006.

IPEA. **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Organizador: André Gambier Campos. Brasília, IPEA, 2018.

IZIDIO, Cláudio Gonçalves. **Terceirização: evolução legislativa da terceirização no Brasil**. 2017. Jurisway: <[www.jurisway.gov.br](http://www.jurisway.gov.br)>. Disponível em <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=18539](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=18539)> (Acesso em 13/05/2018).

JACINTO, P. A.; RIBEIRO, E. P. **Crescimento da produtividade no setor de serviços e da indústria no brasil: dinâmica e heterogeneidade**. Econ. Apl., v. 19, n. 3, p. 401-427, Sept. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502015000300401&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502015000300401&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10/12/2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAPA, Joice Regina da Costa Santana da. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis (SC), 2015.

LUDWIG, Guilherme Guimarães. **Contratação irregular perante a Administração Pública**. Revista da Amatra – V: Vistos etc./Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 5ª Região, ano 6, v. 1, abr, 2007.

MARCELINO, Paula Regina. **Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política**. Revista Pegada Eletrônica, 8(2), 55-70, 2009.

MARCELINO, Paula Regina; CAVALCANTE, Sávio. **Por uma definição de terceirização**. Salvador: Revista Caderno CRH, v. 25, n. 65, 2012.

MARQUES, Mariana Montrose. **Gestão de Contratos Administrativos: uma proposta para gestores e fiscais da companhia catarinense de águas e saneamento**. Dissertação de Mestrado, UDESC, Florianópolis (SC), 2015.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, Maria do Carmo Araújo de. **A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma análise sob o modelo do principal-agente**. Dissertação de Mestrado, UFRN, Natal (RN), 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **“Administração Pública no Estado contemporâneo”**. Revista de Informação Legislativa, ano 30, n. 117, jan/mar, 1993, p. 23-56.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Employment in the public sector*. [www.oecd-library.org](http://www.oecd-library.org). 2015, Disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/employment-in-the-public-sector\\_gov\\_glance-2015-22-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/employment-in-the-public-sector_gov_glance-2015-22-en) (acesso em 10/01/2019).

ORTEGA, Flávia Teixeira. **Diferença entre: autorização, permissão e concessão**. Jus Brasil: [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br). 2016, Disponível em <https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/334798287/diferenca-entre-autorizacao-permissao-e-concessao> (acesso em 27/06/2018).

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. *Research Methods for Business Students*. 5ª ed. Harlow: Pearson Education, 2009. 614 p.

SEKIDO, Amélia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública: a gestão e a fiscalização dos contratos**, 2010. Monografia (Curso de Especialização em Auditoria Governamental). Universidade Gama Filho, Brasília, 2010. Disponível em <[portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/tcu/comunidades/licitações\\_contratos\\_tcu](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/tcu/comunidades/licitações_contratos_tcu)>. Acesso em 12 de maio de 2018.

SILVA, Lourenço Santana. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos: O Gestor Público e o Fiscal de Contrato no Serviço Público**. Curitiba: Prismas, 2012.

SILVA, Marco Felipe de Paula Alencar da. **Terceirização Lícita e Ilícita**. USP, Ribeirão Preto (SP), 2014. Monografia (Curso de Direito). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. Dissertação de Mestrado, UFC, Fortaleza (CE), 2015.

SILVA, Patrícia Pinheiro. **Terceirização nos serviços públicos**. Revista TST. Volume 77. Brasília, 2011.

STAKE, S. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

SUNÉ, Cristiane. **Contratos Administrativos na Esfera Pública: Uma análise do papel do gestor e do fiscal**. Dissertação de Mestrado, UTFPR, Curitiba (PR), 2011.

UFS. Universidade Federal de Sergipe. **UFS em números 2013/2014**. Editora UFS, São Cristóvão, 2014. Disponível em [http://oficiais.ufs.br/uploads/page\\_attach/path/2/ufs\\_em\\_numeros\\_2014\\_web\\_02.pdf](http://oficiais.ufs.br/uploads/page_attach/path/2/ufs_em_numeros_2014_web_02.pdf) (acesso em 10/01/2019).

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

**APÊNDICE A**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA (SERVIDORES FISCAIS DE CONTRATOS)**

| <b>I – ATUAÇÃO NO PROCESSO</b>   |
|--|
| <b>1. Há quanto tempo desempenha a função de fiscal de contratos?</b>  |
| <b>2. Quantos contratos fiscaliza atualmente? Como considera esse número (adequado, exagerado etc).</b>  |
| <b>3. Como se deu o processo de indicação do seu nome para exercer a função de fiscal dos contratos? Considera-o adequado?</b>   |
| <b>4. Como você classifica o seu nível de conhecimento da legislação que cerca o processo de fiscalização contratual, em especial à IN 05/2017? Acha que deveria ser melhorado? Por quais meios?</b> |
| <b>5. Quais os instrumentos (softwares, equipamentos, pessoal) disponibilizados para ajudá-lo no processo de fiscalização contratual pela administração? Considera-os suficientes?</b>               |
| <b>6. Você considera que todas as suas atribuições como fiscal estão devidamente identificadas e mapeadas?</b>   |
| <b>7. Descreva, sucintamente, como são as principais atividades de fiscalização executadas mensalmente.</b>  |

| <b>II – PERCEPÇÃO DO PROCESSO</b>   |
|---|
| <b>8. Quais as suas principais dificuldades enfrentadas na execução do processo de fiscalização?</b>  |
| <b>9. Descreva, sucintamente, como é o seu relacionamento com os representantes das empresas contratadas.</b>   |
| <b>10. Descreva, sucintamente, como é o seu relacionamento com os demais setores da organização que participam do processo (Financeiro, Contratos etc).</b>   |
| <b>11. Descreva, sucintamente, como é o seu relacionamento com os diversos órgãos de controle (CGU, TCU, MP etc) e do judiciário. Já foi alvo de algum questionamento? Como encarou tal situação?</b> |
| <b>12. De que forma você considera que o processo de fiscalização contribui para o atingimento dos objetivos institucionais da administração e do serviço público em geral?</b>                       |

**13. Você considera que a criação do EFISCON foi uma medida acertada por parte da administração? Por quê?**

### **III – MOTIVAÇÃO PARA A FUNÇÃO**

**14. Desde a nomeação como Fiscal recebeu ou solicitou algum tipo de capacitação na área pela administração? Se sim, considera que este foi suficiente para deixá-lo seguro na execução da função? Se não, considera necessária a capacitação? Por que nunca solicitou?**

**15. Recebe algum incentivo pela execução da função de fiscal (função gratificada)? Qual sua opinião sobre a remuneração dos fiscais?**

**16. Sente-se valorizado pela administração no conjunto da execução da função (atendimento a solicitações etc)?**

**17. Considera que exercer a função é algo prazeroso e que o valoriza profissionalmente? Pretende continuar exercendo por muito tempo? Por quê?**

**18. Qual são seus maiores receios na execução da função?**

### **IV – SUGESTÕES**

**19. Na sua ótica, quais as principais mudanças que poderiam ser implementadas para melhorar o processo de fiscalização?**



**APÊNDICE B**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA (GESTOR DE CONTRATOS)**

| <b>I – PERFIL DO GESTOR</b>   |  |  |
|---|--|--|
| <b>1. Faixa Etária:</b><br>a) (    ) 18 a 25 anos<br>b) (    ) 26 a 34 anos<br>b) (    ) 35 a 45 anos<br>c) (    ) 46 a 60 anos<br>d) (    ) Acima de 60 anos | <b>2. Sexo:</b><br>a) (    ) Feminino<br>b) (    ) Masculino | <b>3. Grau de escolaridade:</b><br>a) (    ) Ensino fundamental completo<br>b) (    ) Ensino médio completo<br>c) (    ) Ensino superior completo<br>d) (    ) Especialização<br>e) (    ) Mestrado<br>f) (    ) Doutorado |
| <b>4. Cargo da instituição:</b>   | <b>5. Tempo no cargo:</b>                                    |  |

| <b>II – ATUAÇÃO NO PROCESSO</b>   |
|---|
| <b>6. Há quanto tempo desempenha a função de GESTOR de contratos?</b>             |
| <b>7. Quantos contratos gerencia atualmente?</b>                                  |
| <b>8. Como você define sua relação com os fiscais de contratos?</b>               |
| <b>9. De que forma você os auxilia na execução de suas atividades rotineiras?</b> |
| <b>10. Considera que o número de fiscais que existem atualmente é suficiente?</b> |

| <b>III – PERCEPÇÃO DO PROCESSO</b>   |
|--|
| <b>11. Quais as principais dificuldades enfrentadas na execução do processo de gerenciamento?</b>              |
| <b>12. Descreva, sucintamente, como é o seu relacionamento com os representantes das empresas contratadas.</b> |

**13. Descreva, sucintamente, como é o seu relacionamento com os demais setores da organização que participam do processo (financeiro, contratos etc).**

**14. Descreva, sucintamente, como é o seu relacionamento com os diversos órgãos de controle (CGU, TCU, MP etc) e do judiciário. Já foi alvo de algum questionamento? Como encarou tal situação?**

**15. De que forma você considera que o processo de gerenciamento de contratos contribui para o atingimento dos objetivos institucionais da administração e do serviço público em geral?**

**16. Você considera que a criação do EFISCON foi uma medida acertada por parte da administração? Por quê?**

#### **IV – MOTIVAÇÃO PARA A FUNÇÃO**

**17. Desde a nomeação como Gestor recebeu ou solicitou algum tipo de capacitação na área pela administração? Se sim, considera que este foi suficiente para deixá-lo seguro na execução da função? Se não, considera necessária a capacitação? Por que nunca solicitou?**

**18. Recebe algum incentivo pela execução da função de Gestor (função gratificada ou cargo de direção)? Qual sua opinião sobre a remuneração dos fiscais de contrato?**

**19. Sente-se valorizado pela administração na execução da função (atendimento a solicitações etc)?**

**20. Considera que exercer a função é algo prazeroso e que o valoriza profissionalmente? Pretende continuar exercendo por muito tempo? Por quê?**

**21. Qual são seus maiores receios na execução da função?**

#### **V – SUGESTÕES**

**22. Na sua ótica, quais as principais mudanças que poderiam ser implementadas para melhorar o processo de gerenciamento e fiscalização?**

**APÊNDICE C**  
**ROTEIRO DE ENTREVISTA (PREPOSTOS DAS EMPRESAS)**

| <b>I – ATUAÇÃO NO PROCESSO</b>  |
|---|
| <b>1. Há quanto tempo desempenha a função de Preposto do contrato?</b>  |
| <b>2. Em quantos contratos atua como Preposto atualmente?</b>   |
| <b>3. Defina, resumidamente, como se dá as atividades mensais do Preposto.</b>  |
| <b>4. Ao iniciar as atividades, tinha pleno conhecimento das cláusulas do contrato e do termo de referência?</b>  |
| <b>5. Executa ou já executou a função em contrato com outro órgão público? Se sim, há muitas diferenças no processo entre a UFS e esse outro órgão? Cite vantagens e desvantagens de ambos.</b> |

| <b>II – PERCEPÇÃO DO PROCESSO</b>   |
|---|
| <b>6. Quais as principais dificuldades enfrentadas na execução da função de Preposto?</b>   |
| <b>7. Descreva como é o seu relacionamento com os representantes da UFS (fiscais e Gestor).</b>   |
| <b>8. Descreva como é o seu relacionamento com os demais setores da organização que participam do processo (financeiro, contratos etc).</b>   |
| <b>9. Descreva como é o seu relacionamento com os diversos órgãos de controle (CGU, TCU, MP etc) e do judiciário. Já foi alvo de algum questionamento? Como encarou tal situação?</b> |
| <b>10. Descreva como é o seu relacionamento com os empregados da empresa.</b>   |
| <b>11. Qual sua opinião sobre a terceirização no serviço público?</b>   |

**III – MOTIVAÇÃO PARA A FUNÇÃO**

**12. Desde a nomeação como Preposto recebeu algum tipo de capacitação oferecida pela empresa? Se sim, considera que este foi suficiente para deixá-lo seguro na execução da função?**

**13. Recebe algum incentivo extra pela execução da função de Preposto? Considera adequada à função.**

**14. Sente-se valorizado pela empresa na execução da função?**

**15. Considera que exercer a função é algo prazeroso e que o valoriza profissionalmente? Como?**

**16. Qual são seus maiores receios na execução da função?**

**IV – SUGESTÕES**

**17. Na sua ótica, quais as principais mudanças que poderiam ser implementadas para melhorar o processo de gerenciamento e fiscalização?**



**SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA**

São Cristóvão (SE), 25 de outubro de 2018.

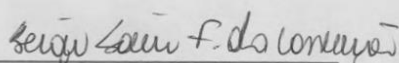
Eu, Sérgio Sávio Ferreira da Conceição, servidor desta Universidade, lotado no Campus de Lagarto, e aluno de mestrado do curso de Pós-Graduação em Administração Pública – PROFIAP, também da Universidade Federal de Sergipe, venho, pelo presente, solicitar, através do Gabinete do Reitor, autorização oficial para realizar pesquisa via entrevistas ao Gestor, Fiscais e Prepostos de empresas fiscalizadas no Escritório de Fiscalização de Contratos – EFISCON, para o trabalho de pesquisa sob o título provisório de: **FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS SOBRE O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**, com o objetivo de investigar a percepção dos agentes participantes (gestores, fiscais e prepostos) sobre o processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe. Orientado pela Professora MARIA CONCEIÇÃO MELO SILVA LUFT.

Contato do pesquisador principal e orientador: (79) 98826-7159 / [sergiosavio@live.com](mailto:sergiosavio@live.com)

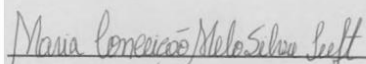
Após a aprovação pleiteada, a coleta de dados deste projeto será iniciada atendendo todas as solicitações administrativas.

Contando com a colaboração e autorização, coloco-me à disposição para qualquer esclarecimento.

Atenciosamente.



Sérgio Sávio Ferreira da Conceição  
Pesquisador



Maria Conceição Melo Silva Luft  
Orientadora

25/10/2018

SÉRGIO.jpg





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

**Interlocutório Nº ---/2018 - GR (11.03.00)**

**São Cristóvão-SE, 30 de Outubro de 2018**

À Sérgio Sávio Ferreira da Conceição

Autorizo.

*(Assinado eletronicamente em 2018-10-30 08:43:07.087)*

ANGELO ROBERTO ANTONIOLLI  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
Matrícula: ANGELO ROBERTO ANTONIOLLI (997456)